

UiO • Det juridiske fakultet

Introduksjonsloven

En fremstilling og vurdering av hovedreglene

Kandidatnummer: 664

Leveringsfrist: 25.11.2013

Antall ord: 17 957



Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INNLEDNING | 1 |
| 1.1 | Oppgavens tema og problemstilling | 1 |
| 1.2 | Sentrale begreper | 3 |
| 1.3 | Avgrensninger | 4 |
| 1.4 | Rettskildesituasjonen | 5 |
| 1.5 | Den videre fremstillingen | 7 |
| 2 | INTRODUKSJONSLOVENS RETTSLIGE PLASSERING..... | 8 |
| 2.1 | Innledning | 8 |
| 2.2 | Introduksjonsloven som opplæringslov | 8 |
| 2.3 | Introduksjonslovens forhold til arbeidsretten | 9 |
| 2.4 | Introduksjonsloven som velferdslov | 10 |
| 2.5 | Introduksjonslovens forhold til utlendingsretten | 11 |
| 2.6 | Introduksjonslovens forhold til forvaltningsloven | 12 |
| 2.7 | Rettssikkerhet på introduksjonslovens virkeområde | 12 |
| 3 | INTRODUKSJONSPROGRAM OG INTRODUKSJONSSTØNAD | 15 |
| 3.1 | Innledning | 15 |
| 3.2 | Vilkår for introduksjonsprogrammet | 15 |
| 3.2.1 | Innledning | 15 |
| 3.2.2 | Personkretsen som omfattes av introduksjonsprogrammet..... | 15 |
| 3.2.3 | Kravet om behov for grunnleggende kvalifisering | 24 |
| 3.2.4 | En utvidet personkrets som kan få rett til deltakelse..... | 26 |
| 3.3 | Tilrettelagt program for den rettighetshavende personkretsen | 27 |
| 3.3.1 | Kommunens plikt til å tilby tilrettelagt program..... | 27 |
| 3.3.2 | Individuell plan | 30 |
| 3.4 | Programmets kvantitative og kvalitative innhold | 34 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.4.1 | Innledning | 34 |
| 3.4.2 | Programmets omfang og innhold | 35 |
| 3.4.3 | Avsluttende prøve | 36 |
| 3.5 | Programmets varighet..... | 37 |
| 3.6 | Stans av introduksjonsprogrammet begrunnet i den enkeltes forhold..... | 39 |
| 3.7 | Fravær og permisjon..... | 40 |
| 3.7.1 | Krav om deltakelse..... | 40 |
| 3.7.2 | Adgangen til fravær og permisjon..... | 41 |
| 3.7.3 | Virkningene av fravær og permisjon..... | 42 |
| 3.8 | Introduksjonsstønad..... | 43 |
| 3.8.1 | Rett til introduksjonsstønad..... | 43 |
| 3.8.2 | Forholdet til andre midler og ytelser..... | 45 |
| 3.8.3 | Reduksjon, tilbakebetaling og bortfall av introduksjonsstønad | 46 |
| 4 | TILSYN OG KLAGE..... | 46 |
| 4.1 | Tilsyn med introduksjonsloven | 46 |
| 4.2 | Klageadgang | 48 |
| 4.3 | Saksbehandlingen ved fylkesmannsembetene..... | 49 |
| 4.3.1 | Innledning | 49 |
| 4.3.2 | Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Hedmark..... | 50 |
| 4.3.3 | Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Hordaland..... | 51 |
| 4.3.4 | Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal..... | 51 |
| 4.3.5 | Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus | 52 |
| 4.3.6 | Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Rogaland | 53 |
| 4.3.7 | Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Telemark | 53 |
| 4.3.8 | Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Troms | 54 |
| 4.3.9 | Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Vest-Agder | 55 |
| 4.3.10 | Sammenfatning av saksbehandlingen hos fylkesmannsembetene | 55 |
| 4.3.11 | Deltakernes stilling i klageomgangen | 56 |
| 5 | AVSLUTNING..... | 58 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6 | LITTERATURLISTE | 62 |
| 6.1 | Bøker | 62 |
| 6.2 | Lover..... | 62 |
| 6.3 | Forarbeider..... | 63 |
| 6.4 | Rundskriv o.l. | 64 |
| 6.5 | Vedtak fattet ved fylkesmannsembetene | 64 |
| 6.6 | Nettdokumenter | 65 |
| 6.7 | Personlige meddelelser | 68 |

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema og problemstilling

Integrering er et tema som stadig er oppe for debatt. De fleste er enige om at nyankomne innvandrere raskest mulig bør lære seg norsk for å kunne ta del i arbeids- og samfunnslivet, men det er derimot delte meninger om hvordan man på best mulig måte skal regulere integreringen for å nå dette målet. Siden innvandringen av personer med flyktningbakgrunn til Norge startet for fullt på 80-tallet har det blitt utformet flere stortingsmeldinger og handlingsplaner som i 2003 resulterte i Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Lovens obligatoriske del trådte i kraft fra og med 1. september 2004¹ og regulerer den, til dels statlig finansierte, kommunale ordningen med opplæring og stønad for nyankomne innvandrere. Rettsområdet bærer i stor grad preg av å være et politisk tema, noe som har bidratt til å gi rettsområdet en dynamisk karakter.

Statistikk viser at 13 200 personer deltok i introduksjonsprogrammet i 2012,² mot 8 700 i 2008.³ Antallet deltakere har økt jevnt de siste årene, og det antas også en økning i årene fremover.⁴ Av disse er flesteparten menn fra Eritrea, Somalia, Afghanistan, Irak og Etiopia i alderen 26-35 år.⁵ En stor andel er analfabeter,⁶ mens andre igjen har fullført høyere utdanning i hjemlandet. Det er derfor en stor utfordring å sette sammen et program, særlig med språkopplæring, som er tilpasset de ulike behovene.

Med et økende antall deltakere, og ofte med svært forskjellig opprinnelse og kvalifikasjoner, er det imidlertid essensielt at det stilles høye krav til programmets

¹ Jf. introduksjonsloven § 27 andre ledd

² SSB (2013 b)

³ Enes ved SSB (2011)

⁴ Stokke (2013)

⁵ SSB (2013 b)

⁶ Stokke (2012 b)

kvalitative innhold og tilrettelegges i tråd med den enkeltes behov. Dette tok også lovgiver i betraktning før utarbeidelsen av introduksjonsloven.⁷ Likevel viser tall fra SSB sin monitor for introduksjonsprogrammet at bare 54 prosent av de som fullførte introduksjonsprogrammet i 2010 var i arbeid eller under utdanning i november 2011. Dette var det dårligste resultatet siden programmet ble igangsatt.⁸ Undersøkelser viser videre at det er store forskjeller i resultatoppnåelsen blant kommunene.⁹

En særlig utfordring er å få kvinnelige deltakere i jobb eller utdanning etter endt program.¹⁰ Noen av problemstillingene jeg behandler har derfor et kvinneperspektiv. Integrering av kvinner er allerede et særlig satsningsområde innen integreringsarbeidet, blant annet ved igangsetting av flere tiltak som retter seg særlig mot kvinner.¹¹

Målet for fremstillingen er å redegjøre for hovedreglene i introduksjonsloven og vurdere de rettslige problemstillingene som reglene reiser. Videre vil jeg vurdere om lovreguleringene er formålstjenlige. Introduksjonslovens hovedformål er å ”styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet”.¹²

Bakgrunnen for valg av tema for oppgaven er erfaringer, gjennom rettshjelpsarbeid i Juss-Buss, med at det er utfordrende for innvandrere som kan lite norsk å orientere seg i det norske systemet og forstå sine rettigheter og plikter. Jeg finner det derfor interessant å undersøke hvordan en lovgivning som kun gjelder for innvandrere fungerer, og særlig fordi denne loven nettopp skal bidra til å blant annet styrke innvandreres språklige ferdigheter.

Ved undersøkelser i forkant av arbeidet, fant jeg videre ingen avgjørelser etter introduksjonsloven av domstolene og syntes det var interessant å undersøke om det i det

⁷ NOU 2001:20 pkt. 2.2.8

⁸ SSB (2013 a)

⁹ Stokke (2012 a) og Rambøll (2011) s. 11

¹⁰ SSB (2013 a)

¹¹ IMDi (2012) s. 40

¹² Jf. introduksjonsloven § 1

hele tatt fantes klager etter loven. Jeg hadde en hypotese før jeg begynte skriveprosessen om at en del av årsaken til at det ikke var mulig å finne noen rettsavgjørelser fra domstolene var at dette saksområdet ikke faller innunder ordningen med fri rettshjelp.¹³ I lys av disse funnene ville jeg prøve å finne ut om rettsikkerheten til denne gruppen er tilstrekkelig ivaretatt gjennom reguleringene i introduksjonsloven selv og med kommunen som både veileder og beslutningstaker i første instans.

I Norge har vi enda ikke funnet nøkkelen til en velfungerende integrering som inkluderer alle nyankomne innvandrere i samfunns- og arbeidslivet. Bakgrunnen for at man gjennom dagens reguleringer ikke oppnår så gode resultater som man gjerne kunne ønske er sammensatt av flere faktorer, og er ikke bare beroende på den politiske og rettslige styringen av integreringsarbeidet. Jeg vil imidlertid undersøke hvorvidt introduksjonsloven legger opp til at kommunene kan velge graden av satsning på dette området, og om loven setter tilstrekkelige skranker for hva introduksjonsprogrammet skal inneholde for den enkelte.

1.2 Sentrale begreper

I oppgaven vil det bli benyttet flere begreper som må presiseres. Uttrykkene vil bli benyttet i tråd med legaldefinisjonene, men jeg anser det likevel hensiktsmessig å fastlegge hvilken betydning jeg legger i noen av begrepene som går igjen i oppgaven.

Med begrepet utlending menes en person som ikke er norsk statsborger.¹⁴ Videre forstås nyankommet innvandrersom en utlending med innvilget oppholdstillatelse i henhold til utlendingslovens regler og som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år.¹⁵

Når begrepet bosetting benyttes, siktes det til situasjonen hvor det er inngått avtale mellom kommunen og staten ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om at kommunen

¹³ Jf. rettshjelpsloven § 11

¹⁴ Jf. definisjonen i utlendingsloven § 5 første ledd

¹⁵ Jf. introduksjonsloven § 2 tredje ledd

skal ta i mot en utlending som har fått innvilget oppholdstillatelse som nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd litra a-c. Med begrepet introduksjonsprogram menes ordningen som innebærer en rett og plikt til deltakelse, og som gir deltakerne rett på økonomisk stønad.

1.3 Avgrensninger

Introduksjonsloven regulerer to ulike ordninger. Den mest omfattende er introduksjonsprogrammet. Den andre ordningen omfatter kun gratis norskopplæring, hvorav det for noen grupper er frivillig, mens deltakelse for andre er obligatorisk.

Opgavens tema omfatter i all hovedsak nyankomne innvandreres rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram for personkretsen som er angitt i introduksjonsloven § 2 første ledd litra a-e. Reguleringen av norsk- og samfunnsfagsopplæring i introduksjonsloven § 17 favner imidlertid en videre personkrets enn den nevnte § 2 første ledd. Dette vil nevnes hvor det er relevant, men jeg avgrenser avhandlingen mot en videre fremstilling av denne utvidede personkretsens rettigheter i tilknytning til norsk- og samfunnsfagsopplæring.

Det vil være nødvendig å si noe om temaer som faller innenfor utlendingsretten. Det avgrenses mot fremstillinger eller drøftelser vedrørende disse temaene, men det vil stedvis gis en kort redegjørelse der jeg anser det nødvendig for oppgavens tema.

Lovgiver anså det nødvendig å opprette et nasjonalt introduksjonsregister med informasjon til både utlendingsmyndighetene og kommunene om nyankomne innvandrere,¹⁶ for å holde oversikt over den enkeltes rettigheter og plikter. Denne opprettelsen reiser problemstillinger tilknyttet blant annet personvern. Dette er imidlertid drøftelser som faller utenfor oppgavens tema og vil derfor ikke bli behandlet.

Det følger av introduksjonsloven § 26 at de som jobber ”innenfor rammen av denne loven” skal være oppmerksomme på, og melde ifra til barnevernstjenesten ved opplysninger om

¹⁶ Jf. forskrift om nasjonalt introduksjonsregister

barnemishandling eller andre forhold som er aktuelle for barnevernet. Bestemmelsen reiser problemstillinger som fordrer inngående barnerettslige vurderinger, og er således ikke direkte relevant for lovens formål om tilpasning til samfunns- og arbeidslivet, som er hovedtema i oppgaven. Jeg avgrenser derfor mot en fremstilling av denne bestemmelsen.

1.4 Rettskildesituasjonen

Introduksjonsloven med tilhørende forskrifter, som inneholder utfyllende bestemmelser, er utgangspunktet for avhandlingen. Loven legger opp til flere skjønnsmessige vurderinger, og angir ikke klart hva som er relevante momenter for vurderingene.

Til tross for at introduksjonsloven er en rettighetslov er omfanget av rettskilder på området nokså begrenset. Ved tolkingen og vurderingen av reglene vil derfor forarbeidene til loven, rundskriv, praksis, reelle hensyn og menneskerettighetene ha sentral betydning som tolkingsfaktorer.

For å belyse lovgivers intensjoner er forarbeidene sentrale. Utredningen og proposisjonen som loven bygger på er fra 2001-2003, og det har skjedd flere endringer siden da. De har allikevel betydning ettersom loven, også slik den foreligger i dag, hovedsakelig bygger på de samme hensyn og intensjoner som ved vedtakelsen.

Rundskriv er en form for etterarbeid, utarbeidet av det ansvarlige departementet.¹⁷ De fungerer som hjelpemiddel for kommunene ved lovanvendelsen og fylkesmannsembetene er bundet av dem ved sin utøvelse av loven. Rundskriv til introduksjonsloven bidrar til å fastlegge fylkesmannsembetenes praksis og blir derfor relevant for oppgaven. Slike forvaltningsrettslige instruksjoner¹⁸ anses i utgangspunktet ikke for å ha høy rang som

¹⁷ Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, som ble ansvarlig departement etter Arbeids og inkluderingsdepartementet ved lovendring av 1. mars 2010

¹⁸ Eckhoff (2006) s. 120

rettskilde fordi de kan sies å gi uttrykk for den til enhver tid politiske viljen, og er således en omgåelse av lovgivningsprosessen.¹⁹

Andre uttalelser fra departementet, eksempelvis i brev som svar på et fylkesmannsembetes spørsmål, vedrørende hvordan lovene skal tolkes vil kunne bidra til en ensartet praksis og er derfor relevant. Det er imidlertid problematisk med uttalelsene at de er vanskelig tilgjengelig for andre enn lovanvendere.

Det foreligger ingen praksis fra domstolene angående rettigheter eller plikter etter introduksjonsloven. Sivilombudsmannen har vurdert en tilgrensende problemstilling om rett på sosialhjelp i etterkant av flytting fra bosettingskommunen, men har ikke direkte vurdert lovanvendelsen av introduksjonsloven. Det er således nødvendig å se hen til andre rettskilder for å klarlegge hvordan loven faktisk praktiseres i dag. Jeg har sett på vedtak fattet i klagesaker ved fylkesmannsembetene, som i henhold til introduksjonsloven § 22 første ledd er klageinstans for saker fattet etter loven.

Jeg har etter søknad via regjeringens elektroniske postjournal, fått innsyn i 1-5 anonymiserte vedtak fra åtte ulike fylkesmannsembeter, til sammen 21 vedtak, og vil benytte disse for å illustrere hvordan loven praktiseres. Det nokså lave antallet saker har sammenheng med den noe begrensede tiden en har for å skrive 30-poengs masteroppgave, samt at jeg ikke fikk innsyn ved alle embetene jeg søkte hos. Jeg valgte da heller å se på praksisen i et begrenset utvalg, enn å ikke vurdere noen i det hele tatt.

Med unntak av en masteroppgave som ble skrevet om emnet ved Universitetet i Oslo høsten 2012, er det ikke utarbeidet omfattende juridisk teori i direkte tilknytning til de juridiske problemstillingene lovens hovedregler reiser.

Norge har implementert flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner blant annet den internasjonale FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

¹⁹ Kjønsstad (2012) s. 95

(ØSK),²⁰ som ved eventuell motstrid skal gå foran dersom norske regler anses å være i strid med noen av disse. Det er ved tolkningen av introduksjonsloven særlig retten til arbeid, jf. ØSK artikkel 6, retten til sosial trygghet, jf. ØSK artikkel 9 og retten til utdanning jf. ØSK artikkel 13, som kan være aktuelle tolkingsfaktorer.

På introduksjonslovens område, som ellers i velferdsretten, er også formålsbestemmelsen sett i sammenheng med reelle hensyn, en viktig rettskildefaktor hvor de andre rettskildefaktorene ikke strekker til.

Så lenge det ikke foreligger noen rettspraksis på området, er det likevel viktig å presisere at rettstilstanden på ingen måte kan sies å være klarlagt. Ved domstolsbehandling benytter ofte domstolene disse kildene som rettskildefaktorer, men er ikke bundet av forvaltningens uttalelser.²¹ Et unntak er imidlertid forvaltningens frie skjønn, som domstolene som utgangspunkt ikke kan overprøve.

1.5 Den videre fremstillingen

I neste del av oppgaven vil jeg først redegjøre for introduksjonslovens rettslige plassering og forholdet til andre rettsområder.

I del 3 vil jeg gå gjennom vilkårene for deltakelse i introduksjonsprogrammet, de ulike komponentene og det nærmere innholdet i programmet. Når det gjelder komponentene og innholdet, vil jeg i fremstillingen forsøke å knytte dette opp mot rettighetene og pliktene til deltakeren i programmet på den ene siden, og tilsvarende for kommunen på den andre siden.

Del 4 vil omhandle de ulike bestemmelsene som gir deltakerne adgang til å klage og hvordan klagebehandlingen praktiseres ved ulike fylkesmannsembeter. Avhandlingen vil gi en de lege lata-fremstilling av rettsområdet. Underveis vil jeg vurdere reguleringene og

²⁰ Jf. lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i Norsk rett § 2 sammenholdt med § 3

²¹ Eckhoff (2001) s. 233

med et kritisk blikk på reglene komme med de lege ferenda-betraktninger hvor jeg anser det aktuelt.

2 Introduksjonslovens rettslige plassering

2.1 Innledning

Innføringen av introduksjonsloven innebar i praksis en rettsliggjøring av de ulike integreringsprosessene av nyankomne innvandrere i Norge, spesielt knyttet opp mot kvalifisering og sikring av økonomisk trygghet. Loven er en forvaltningslov innen den spesielle forvaltningsretten. Den har et tverrfaglig preg ved at den kombinerer reguleringer fra ulike rettsområder i en og samme lov. De fire rettsområdene som har størst betydning for reguleringene i loven, og derfor også som tolkingsfaktorer, er skole- og utdanningsretten, arbeidsretten, velferdsretten og dessuten utlendingsretten.

Som for de øvrige velferdslovene, står kravet til rettssikkerhet svært sentralt innenfor introduksjonslovens anvendelsesområde. Både når det gjelder den prosessuelle og den materielle rettssikkerheten må det oppstilles strenge krav fordi loven får anvendelse på en svakerestilt gruppes rettigheter.

2.2 Introduksjonsloven som opplæringslov

Lovtittelen gir i seg selv inntrykk av at introduksjonsloven er en opplæringslov. Introduksjonsloven inneholder reguleringer for det kvantitative innholdet i opplæringen i norsk og samfunnsfag.²² Det kvalitative innholdet er nærmere regulert i forskrift om læreplan for voksne innvandrere, hvor det er angitt hva undervisningen faktisk skal inneholde. Forskriften pålegger kommunene svært faste rammer for både det kvantitative og det kvalitative innholdet i norsk- og samfunnsfagsopplæringen. Det fremgår eksempelvis av forskriften hvilke konkrete emner og mål som skal inngå i de 50 timene med samfunnskunnskap, jf. punktet ”Mål for opplæringen” i forskriften. Loven med tilhørende forskrift har derfor en side mot skole- og utdanningsretten, og likhetstegn med blant annet reguleringen i opplæringslova (oppl.) § 2-3 som angir fagene som skal inngå i

²² Jf. introduksjonsloven § 17

opplæring på barneskolen, med en henvisning til forskriftsregulering for det nærmere kvalitative innholdet i opplæringen.

De to lovene har videre de likhetene at de rettighetsfester opplæring for en stor gruppe, samtidig som de oppstiller plikt til opplæring. Introduksjonsloven favner i utgangspunktet like generelt som opplæringslova, med unntak for at det skal vurderes hvorvidt en nyankommet innvandrер har behov for grunnleggende kvalifisering.²³

Introduksjonsloven gir i motsetning til oppl. en utvidet rett til opplæring for en avgrenset gruppe mennesker med et spesielt behov for språkopplæring. Retten til særlig norskopplæring står så sentralt i integreringen fordi det er en forutsetning for både yrkesdeltakelse innen de aller fleste yrker i Norge i dag og for deltakelse i samfunnslivet ellers. Det er derfor en stor del av dagens velferd å få ta del i grunnleggende opplæring.²⁴

2.3 Introduksjonslovens forhold til arbeidsretten

Introduksjonsloven inneholder flere reguleringer som bygger på reglene i arbeidslivet. Deltakernes plikt til å delta i introduksjonsprogrammet kan sammenliknes med arbeidsplikt i et arbeidsforhold.

Hvor lovgiver har regulert tilsvarende forhold som i arbeidslivet har det derfor blitt sett hen til arbeidslivets regler. Et eksempel er regelen om stans i introduksjonsprogrammet ”på grunn av den enkeltes forhold”, jf. introduksjonsloven § 7. Selv om vurderingen her er noe annerledes enn den vil være i arbeidslivet, har lovgiver hentet formuleringen ”saklig begrunnet i den enkeltes forhold” fra arbeidsmiljølovens regel om oppsigelse begrunnet i arbeidstakers forhold i § 15-7.²⁵

²³ Jf. introduksjonsloven § 2 første ledd

²⁴ NOU 2001:20 punkt 9.5.3

²⁵ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 63

2.4 Introduksjonsloven som velferdslov

Introduksjonsloven regulerer økonomiske rettigheter for deltakerne i introduksjonsprogrammet, og er på den måten en form for velferdslov.

Introduksjonsloven har flere likhetstrekk og ulikheter med både folketrygdloven (ftrl.) og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsetaten (lov om sosiale tjenester i NAV). En kan derfor si at introduksjonsloven står i en mellomstilling mellom ftrl. og lov om sosiale tjenester i NAV. Introduksjonsloven forutsetter for det første ingen tidligere tilknytning til arbeidslivet i Norge og er heller ikke ment å erstatte inntekt ved sykdom eller annet inntektsbortfall, og har på den måten likhetstrekk med de økonomiske stønadene som ytes i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV. Ytelser etter sistnevnte lov er ment å dekke nødvendig livsopphold for personer som ikke har tilstrekkelige midler til å dekke dette selv, med ”sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen” jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 18.

Det kan derfor sies at formålet i introduksjonsloven langt på vei er det samme som i lov om sosiale tjenester i NAV. På den annen side har ytelsen et mer stabilt preg enn sosialhjelp, ved at man får et fast beløp over en lengre periode – inntil to år.²⁶ Sosialhjelp er imidlertid ment som ”et siste sikkerhetsnett”.²⁷ Det innebærer at vedkommende må ha forsøkt å utnytte alle tilgjengelige økonomiske ressurser før økonomisk stønad kan innvilges, jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 18. Stønad etter introduksjonsloven ytes som utgangspunkt til alle som deltar i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 8. Samtidig stilles det vilkår om en aktivitetsplikt som kan minne om meldeplikten til NAV som oppstilles for visse trygdeytelser, som dagpenger, jf. ftrl. § 4-8 og arbeidsavklaringspenger, jf. ftrl. § 11-7. En slik plikt følger ikke av lov om sosiale tjenester i NAV, men det er gitt adgang til å stille vilkår for økonomisk stønad, jf. § 20.

²⁶ Jf. introduksjonsloven § 5

²⁷ Kjønstad (2012) s. 39

Stønaden som ytes for deltakerne i introduksjonsprogrammet er et fast beløp for alle, og er ikke behovsprøvd slik som ytelser etter lov om sosiale tjenester i NAV. Stønad etter sistnevnte lov er også ment å være en subsidiær ytelse, mens stønad etter introduksjonsloven, i likhet med ytelser etter ftrl., er ment å være primærinntektskilde i perioden den mottas. De fleste ytelsene etter ftrl. er imidlertid ment å gjenspeile tidligere arbeidsinntekt, og på den måten står stønaden etter introduksjonsloven i en mellomstilling i forhold til stønadene etter ftrl. og etter lov om sosiale tjenester i NAV.

En del av reglene i introduksjonsloven er bygd opp etter samme modell som reglene i ftrl, for å gi sammenfallende regler som ellers i samfunnet.²⁸ Reglene om egenmelding i introduksjonsloven er, til illustrasjon, bygd opp på samme måte som sykepengereglene i ftrl., mens lovgiver har hentet inspirasjon fra lov om sosiale tjenester i NAV ved utformingen av blant annet formålsparagrafen.

På samme måte som for ytelser etter lov om sosiale tjenester i NAV, er også introduksjonsloven regulert til kommunal sektor, samtidig som det fra statlig side er satt rammer for både innhold, utforming og gjennomføring av introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Denne formen for regulering reiser på den ene siden spørsmålet om hvorvidt det kommunale selvstyret blir tilstrekkelig ivaretatt, og på den annen side om kommunal regulering av dette området gir en tilfredsstillende likebehandling av sakene.

2.5 Introduksjonslovens forhold til utlendingsretten

Introduksjonsloven oppstiller blant annet som vilkår for deltakelse i introduksjonsprogram og norskopplæring at utlendingen har en bestemt utlendingsrettslig status, i henhold til utlendingslovens (utlendl.) regler. Utlendingsloven har på den måten direkte innvirkning på den enkeltes rett på introduksjonsprogram eller norskopplæring. Det fordrer videre at kommunen kjenner til den enkeltes oppholdsgrunnlag, noe som er løst ved å opprette nasjonalt introduksjonsregister, regulert i forskrift om nasjonalt introduksjonsregister. Etter forskriftens § 5 skal utlendingsdirektoratet registrere nødvendige opplysninger, slik at

²⁸ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 62-63

kommunene kjenner til hvem som har krav på de ulike ordningene som er regulert i introduksjonsloven.

Forholdet går begge veier ved at reguleringer i introduksjonsloven også har betydning for personens utlendingsrettslige status. Kravet til opplæring i norsk og samfunnsfag er således en plikt i introduksjonsloven, i utlendingsloven for å få innvilget permanent oppholdstillatelse, samt i statsborgerskapsloven for å få norsk statsborgerskap.

Kommunen har dermed plikt til å registrere nødvendige opplysninger vedrørende den enkeltes deltakelse og resultatoppnåelse, jf. forskrift om nasjonalt introduksjonsregister §§ 6 og 7. Vedtak fattet i henhold til introduksjonsloven vedrørende fritak fra norskopplæring grunnet medisinske eller sosiale forhold, vil få direkte betydning for de utlendingsrettslige vurderingene. I disse tilfellene må vedkommende også må få fritak fra norskopplæring ved søknad om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap.²⁹

2.6 Introduksjonslovens forhold til forvaltningsloven

Forvaltningsloven (fvl.) regler kommer til anvendelse ved saksbehandlingen, men med de særreguleringer som følger av introduksjonsloven, jf. introduksjonsloven § 21 første ledd. Fvl. regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper må derfor vurderes i sammenheng med saksbehandlingsreglene som følger av introduksjonsloven selv.

Fvl. reguleringer for klagebehandling kommer dermed til anvendelse for behandling av klager på enkeltvedtak fattet etter introduksjonsloven jf. § 22 sammenholdt med § 21 første ledd. Dette vil bli nærmere omtalt i punkt 4.2. om saksbehandlingen.

2.7 Rettssikkerhet på introduksjonslovens virkeområde

Introduksjonsloven regulerer velferdsrettigheter og plikter i forholdet mellom stat og borger, og rettssikkerhet er derfor et fremtredende tema i store deler av oppgaven. Særlig har rettssikkerhet betydning i forhold til forvaltningens myndighetsutøvelse gjennom

²⁹ Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) s. 56-57

vedtak som er bestemmende for den enkeltes rettigheter og plikter. Gruppen borgere som er rettighetshavere etter loven er i utgangspunktet en svakerestilt gruppe ved at de har få forutsetninger for god kjennskap til det norske systemet og de fleste mangler de språklige ferdighetene som kreves for å ivareta sine rettigheter på en god måte.

Det alminnelige utgangspunktet er at den enkelte skal kunne forvente rettsriktige avgjørelser av forvaltningen, og dermed beskyttes mot vilkårlighet og urettmessige inngrep i den private sfæren ved forvaltningens myndighetsutøvelse. For å oppnå dette er det nødvendig med rettssikkerhetsgarantier som likebehandling og forutberegnelighet.³⁰

Det sondres mellom materiell og prosessuell rettssikkerhet. Den materielle rettssikkerheten innebærer at det vedtas regler som er lett tilgjengelige, klare og forståelige. Videre skal den sikre at vedtakene som fattes er riktige. Således vil det ligge til rette for at beslutningstaker kan behandle like tilfeller likt og den enkelte rettighetshaver vil på den andre siden kunne ha mulighet til å forutse sin rettsstilling.³¹ For å sikre deltakerne et introduksjonsprogram av en viss standard, opereres det med minstenormer for hva introduksjonsprogrammet skal inneholde, omfanget av programmet og for hvordan deltakerne skal kunne bidra til å fastlegge innholdet, jf. introduksjonsloven §§ 4 og 6.

Skjønnsmessige regler bidrar til en smidighet for forvaltningen til å fatte avgjørelser som er tilpasset både lokale forhold og det enkelte tilfellet. Samtidig tilfører reglene den enkelte saksbehandler stor makt i beslutningsprosessene, og skranker for den enkelte borgers forutberegnelighet.³² På den annen side er det ikke mulig å regulere alle forhold uten å benytte regler som legger opp til skjønnsmessige vurderinger. Uten slike regler, hadde det ikke vært mulig for forvaltningen å foreta rettferdig forskjellsbehandling av ulike tilfeller. Hensynet til borgernes tillit til forvaltningen skal ivaretas gjennom den prosessuelle rettssikkerheten. Saksbehandlingsreglene følger for den generelle forvaltningsretten av

³⁰ Kjønstad (2012) s. 113

³¹ Kjønstad (2012) s. 114 flg.

³² Djuve (2011 a) s. 30

forvaltningsloven, i tillegg til at det er egne supplerende regler om dette i introduksjonsloven kapittel 5.

Saksbehandlingsregler skal blant annet sørge for at forvaltningen foretar en grundig, men effektiv vurdering og behandling av hver sak.³³ Borgernes rettssikkerhet ivaretas gjennom klageadgang på vedtak som har betydning for deres rettsstilling.³⁴ En annen mekanisme som ble opprettet for å ivareta rettssikkerheten, er tilsynsordningen med introduksjonsloven.³⁵

Disse utgangspunktene fordrer at det foretas en avveining mellom effektivitet og grundighet i saksbehandlingen, slik at vedtakene både blir riktige og fattet innen rimelig tid.

Sakene som faller innenfor introduksjonslovens område er av stor velferdsmessig betydning, fordi det overordnet dreier seg om den enkeltes integrering i samfunnet og vedtak fattet i medhold av loven vil ha betydning i lang tid fremover. Resultatet av feil i saksbehandlingen av en sak om for eksempel utvidet program, vil i verste fall innebære at innvandreren ikke blir tilstrekkelig kvalifisert gjennom norskopplæring og andre tiltak til å klare å få innpass på arbeidsmarkedet.

Fordi gruppen som er rettighetshavere har få forutsetninger for å forstå det norske velferdssystemet og dermed vanskelig for å ivareta sine rettigheter på egenhånd, er det av stor betydning at rettssikkerheten for gruppen ivaretas gjennom lovgivningen og myndighetsutøvelsen. Ved å fullføre introduksjonsprogrammet tilegner antakeligvis en del seg de nødvendige verktøyene både språklig og innen samfunnslivet for selv å kunne ivareta sine egne rettigheter, men en del vil også ha store utfordringer. Dette må det tas hensyn til i lovgivningen og ved utøvelsen av den.

³³ Kjønstad (2012) s. 115

³⁴ Jf. introduksjonsloven § 22 sammenholdt med § 21

³⁵ Jf. introduksjonsloven § 23

3 Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad

3.1 Innledning

Etter at en nyankommet innvandrер er bosatt, skal kommunen foreta vurderingen av hvorvidt vedkommende har krav på, og dermed også plikt til, deltakelse i introduksjonsprogram. Når det er fastlagt at vedkommende faller innenfor vilkårene, er dette obligatorisk for både deltakeren og kommunen. Det medfører at begge parter har juridiske rettigheter og plikter i tilknytning til programmet. Ofte vil pliktene være korresponderende med rettighetene, slik at en plikt for kommunen vil innebære en rettighet for den nyankomne innvandreren. Med unntak av introduksjonsloven § 1 som angir lovens formål, men ikke gir noen selvstendige rettigheter eller plikter, er stort sett alle de resterende bestemmelsene i loven tilknyttet enten rettigheter eller plikter for kommunen og deltakerne.

3.2 Vilkår for introduksjonsprogrammet

3.2.1 Innledning

Introduksjonsloven § 2 oppstiller fem grunnvilkår som må være oppfylt for at en utlending skal ha både rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Vedkommende må ha fått innvilget oppholdstillatelse som nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd litra a-e, være i alderen 18-55 år, bosatt i en kommune etter særskilt avtale med IMDi, være nyankommet innvandrер og dessuten ha behov for å delta i programmet.

For en utvidet personkrets er det opp til kommunene om de vil tilby introduksjonsprogram som gir rett på introduksjonsstønad, jf. introduksjonsloven § 3 tredje ledd.

3.2.2 Personkretsen som omfattes av introduksjonsprogrammet

3.2.2.1 Oppholdstillatelse

Den nyankomne innvandrers type oppholdstillatelse er avgjørende for personens rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Det forutsettes at vedkommende har lovlig opphold i Norge i form av en gyldig oppholdstillatelse.

Ordningen retter seg mot tredjelandsborgere, og nordiske borgere og EØS-borgere faller derfor utenfor personkretsen, jf. introduksjonsloven § 2 fjerde ledd. Videre er det kun enkelte oppholdstillatelser som omfattes. I loven er disse delt inn i fem grupper.

Den første gruppen som omfattes av ordningen er utlendinger som har fått innvilget asyl, jf. utlendl. § 28,³⁶ altså at vedkommende har fått innvilget beskyttelse i Norge på bakgrunn av forfølgelse i hjemlandet. Utlendinger som har fått oppholdstillatelse som overføringsflyktninger, jf. utlendl. § 35 tredje ledd,³⁷ tilhører den andre gruppen. Utlendinger som har fått innvilget ”fornybar oppholdstillatelse jf. utlendl. § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. utlendl. § 34”³⁸ utgjør den tredje gruppen som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Lovgiver anså i sin vurdering av personkretsen at ”det offentlige har et særskilt ansvar for” disse gruppene og staten yter derfor integreringstilskudd til kommunene for å dekke deler av kostnadene til gjennomføring av integreringstiltak.³⁹

Den fjerde gruppen som har rett og plikt til deltakelse i programmet favner familiemedlemmer av utlendinger som nevnt i litra a-c, som har fått innvilget familiegjenforening med vedkommende i henhold til utlendl. kap. 6. For denne gruppen stilles det et tilleggsvilkår om at familiemedlemmet, referansepersonen i Norge, ikke har vært bosatt mer enn fem år i kommunen i forkant av søknaden om familiegjenforening.⁴⁰ Etter å ha vært bosatt i fem år antas utlendinger å ha blitt tilstrekkelig integrert til å kunne likestilles i loven med norske statsborgere.⁴¹

³⁶ Jf. introduksjonsloven § 2 første ledd, litra a

³⁷ Jf. introduksjonsloven § 2 første ledd, litra b

³⁸ Jf. introduksjonsloven § 2 første ledd, litra c

³⁹ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 48

⁴⁰ Jf. introduksjonsloven § 2 første ledd, litra d

⁴¹ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 109

Endelig omfattes også gruppene utlendinger som har fått oppholdstillatelse i henhold til utlendl. §§ 53 første ledd litra b, 53 andre ledd eller 53 tredje ledd.⁴² Loven omfatter dermed personer som tidligere hadde oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening, men som i ettertid har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag enten fordi utlendingen har brutt ut av ekteskapet etter at vedkommende og/eller barn har blitt utsatt for mishandling, fordi utlendingen vil få store vanskeligheter i hjemlandet etter retur eller fordi vedkommende har vært utsatt for tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen og ekteskapet derfor er kjent ugyldig.

Gruppene som er inntatt i introduksjonsloven § 2 første ledd litra e innebar en ytterligere utvidelse av den opprinnelige personkretsen, da de ble gitt rett og plikt til introduksjonsprogram ved lovendring i 2011.⁴³ Gruppen ble implementert i ordningen på bakgrunn av den sårbare situasjonen personene er i etter denne typen samlivsbrudd. Situasjonen blir for denne gruppen enda vanskeligere ettersom de er nye i landet. Den private forsørgelsen som tidligere ektefelle sørget for bortfaller, og med mindre vedkommende er i jobb, står utlendingen som utgangspunkt uten økonomiske midler.⁴⁴ Gruppene som oppstilles i introduksjonsloven § 2 første ledd utgjør en uttømmende liste.⁴⁵ Derfor var det ikke adgang til å inkludere gruppene som nå omfattes av introduksjonsloven § 2 første ledd litra e uten å foreta en lovendring.

Ordlyden i bestemmelsen som angir oppholdsgrunnlagene er klar og gir ikke rom for noen utvidende fortolkning. En endring i den nyankomne innvandrers oppholdstillatelse, enten ved at den endres til en tillatelse som ikke omfattes av personkretsen i introduksjonsloven § 2, eller at vedkommende mister oppholdstillatelsen, må derfor innebære at personen som hovedregel taper sin rett og plikt til introduksjonsprogrammet.

⁴² Jf. introduksjonsloven § 2 første ledd litra e

⁴³ Jf. lovendring av 24. juni 2011. I kraft 1. juli 2011, i følge resolusjon av 24. juni 2011 nr. 645

⁴⁴ Prop.79 L (2010-2011) s. 11

⁴⁵ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 47

Bakgrunnen for at det er akkurat disse fem gruppene nyankomne innvandrere er gitt både rett og plikt til introduksjonsprogrammet er først og fremst at de er ment å oppholde seg i Norge langvarig, og har derfor et særskilt behov for å integreres i samfunnet.⁴⁶ Videre er det vektlagt at alle gruppene har flyktningbakgrunn,⁴⁷ eller er eller var familiemedlemmer av utlendinger med flyktningbakgrunn. Denne gruppen er som utgangspunkt den minst ressurssterke av gruppene innvandrere ved innvilgelse av oppholdstillatelse og har derfor også det største behovet for bistand fra myndighetene både sosialt og økonomisk. På den andre siden av skalaen har man gruppen utlendinger som får innvilget opphold på grunnlag av arbeid eller utdanning. Dette er en gruppe som har ressurser, i form av utdannelse eller andre arbeidskvalifikasjoner som vil kunne gi forsørgelse, allerede før innreise i Norge, og har dermed ikke det samme behovet for å delta i introduksjonsprogram.

Når det gjelder tilleggsvilkåret som oppstilles i introduksjonsloven § 2 første ledd litra d, andre punktum, er dette nokså strengt. Vilkåret må ses i lys av at det er stor variasjon i graden av integrering blant deltakerne etter å ha avsluttet introduksjonsprogrammet og mange bruker lang tid til på å komme seg i jobb.⁴⁸ Dette taler mot en slik likestilling mellom norske borgere og referansepersoner som har bodd i Norge i fem år.

Det kan likevel ha noe for seg å likestille denne gruppen med norske statsborgere, ettersom de tross alt har klart å oppfylle de økonomiske kravene for familiegjennforening etter fem år i landet. Men i og med at det er svært individuelt hvilket behov den enkelte har og hvor lang tid den enkelte bruker for å komme seg i arbeid eller utdanning, må det også kunne antas å variere veldig blant utlendingene hvor etablerte de er etter fem år. Det bør derfor legges opp til en konkret helhetsvurdering for den enkelte som kommer til Norge etter familiegjennforening, av hvorvidt vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering gjennom introduksjonsprogram, uavhengig av hvor lenge ektefellen har bodd i landet. En

⁴⁶ Ot.prp. nr 28 (2003-2004) s. 46

⁴⁷ Jf. flyktningkonvensjonen art. 1 A, jf. tilleggsprotokoll av 31. januar 1967

⁴⁸ Stokke (2012 c)

oppmyking av dette vilkåret, ville medført at bestemmelsen ble mer formålstjenlig ved at de som har behov for grunnleggende kvalifisering i kombinasjon med stønad får nettopp det.

En slik utvidelse vil også medføre at særlig kvinners økonomiske stilling blir styrket og de vil enklere og raskere kunne oppnå økonomisk selvstendighet på linje med hva som er vanlig for norske kvinner. En undersøkelse viser at det er størst antall kvinner som kommer til Norge på familiegjennforening i etterkant av at ektefellen har kommet som flyktning.⁴⁹ Dersom kvinnene raskt tilvenner seg å råde over egne midler, er det også nærliggende å anta at økonomisk selvstendighet vil være en medvirkende faktor for å motivere kvinnene til å ta del i arbeidslivet. På den måten vil det også være enklere for kvinnene å i større grad ta del i samfunnslivet, og på flere arenaer enn mange gjør i dag.

Avgrensningen i forhold til oppholdstillatelse favner dermed relativt snevert, særlig sett i lys av antallet som årlig får innvilget oppholdstillatelse i Norge. I 2012 fikk totalt 34 600 personer innvilget oppholdstillatelse i Norge,⁵⁰ mens bare 13 200 personer deltok i introduksjonsprogrammet i løpet av samme år.⁵¹ Ettersom arbeidsledigheten blant innvandrerbefolkningen generelt er høy,⁵² reiser det seg dermed et spørsmål om lovgiver bør vurdere en utvidet ordning, som omfatter flere av de som faller utenfor lovens regulering.

En gruppe som ikke omfattes av ordningen med introduksjonsprogram er utlendinger som har fått oppholdstillatelse etter familiegjennforening med andre enn de som er nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd litra a-c. Det er på bakgrunn av at disse skal bli underholdt av ektefelle gjennom familiegjennforening, at denne gruppen er holdt utenfor

⁴⁹ Djuve (2011 b) s. 18

⁵⁰ UDI (2013) s. 2

⁵¹ SSB (2013 b)

⁵² Stokke (2012 c)

ordningen.⁵³ De har kun rett og plikt til norsk- og samfunnsfagundervisning,⁵⁴ og deres behov for tilpasning til det norske samfunnet blir til en viss grad ivaretatt gjennom denne ordningen. Kommunene er imidlertid gitt adgang til å tilby introduksjonsprogram til denne gruppen,⁵⁵ men har ingen plikt til å tilby dette.

En utvidelse av ordningen ville ha medført at den enkelte hadde fått rett på en individuell plan, som videre innebærer at personen kunne ha fått rett på ulike kvalifiseringstiltak som del av introduksjonsprogrammet og ville lettere ha blitt økonomisk uavhengig i ekteskapet. Mot en slik utvidelse kan det argumenteres med at det ville ha pålagt både stat og kommune en betydelig økonomisk byrde. Allikevel er det stor sannsynlighet for at den enkeltes insentiv til å komme raskt i arbeid etter endt introduksjonsprogram ville blitt større ettersom vedkommende allerede da hadde tilvent seg å disponere over egne økonomiske midler. Vurderingen bør gjøres på samme grunnlag som beskrevet over for personer som har fått familiegjennforening med personer som nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd litra a-c og som har bosatt i mer enn fem år før det fremmes søknad om familiegjennforening.

En annen type oppholdstillatelse som ikke omfattes av ordningen er midlertidig oppholdstillatelse som ikke kan fornyes.⁵⁶ Nettopp fordi tillatelsen ikke kan fornyes, vil denne gruppen falle utenfor personkretsen som har rett og plikt på introduksjonsprogram. Det anføres at det ikke vil være nyttig å gi introduksjonsprogram til denne gruppen da det vil være bortkastet ressursbruk å kvalifisere personer som ikke kan bidra i samfunnet i etterkant. I tillegg vil det kunne gi deltakeren en falsk forhåpning om et forlenget opphold

⁵³ Referanseperson i Norge må oppfylle et underholdskrav både i forkant av familiegjennforening og i etterkant av at familiemedlemmet/familiemedlemmene har kommet til Norge, Jf. utlendl. § 58 sammenholdt med utlendingsforskriften §§ 10-7 og 10-8

⁵⁴ Jf. introduksjonsloven § 17 første ledd

⁵⁵ Jf. introduksjonsloven § 3 tredje ledd, se 4.2.4 En utvidet personkrets som kan få rett til deltakelse

⁵⁶ Eksempelvis i henhold til utlendl. § 38 femte ledd litra c, som blant annet kan gi enslige mindreårige asylsøkere oppholdstillatelse frem til de fyller 18 år

etter tillatelsens utløp.⁵⁷ På den annen side, når lovgiver faktisk har valgt å ha en slik mellomløsning som midlertidige oppholdstillatelser innebærer, må det også vurderes hva en slik tillatelse i realiteten gir den enkelte personen som får innvilget den.

En slik oppholdstillatelse vil så å si være uten innhold dersom den enkelte ikke har nevneverdige rettigheter utover det å faktisk oppholde seg i landet. En utvidelse av ordningen med introduksjonsprogram til å omfatte også denne gruppen bør derfor vurderes. Dersom man utvidet personkretsen ville det også kunne sies å være i overensstemmelse med lovens formål. Dette fordi utlendingen i den aktuelle perioden vedkommende oppholder seg i landet vil få en større mulighet for deltakelse i arbeidslivet og samtidig en bedre sjanse til å bli økonomisk uavhengig under oppholdet i Norge.

Det vil kunne variere blant utlendingene med midlertidig tillatelse hvorvidt de er motiverte for å delta, men man har som menneske et iboende behov for å føle at man bidrar og er til nytte. Ved å inkludere denne gruppen i personkretsen som har rett og plikt til introduksjonsprogrammet ville en del etter hvert kunne ha kommet seg videre i arbeid eller utdanning. Introduksjonsprogrammet kunne dermed ha fylt gruppens hverdag med et innhold i stedet for å sette livet på vent, som ofte er situasjonen i dag. Personene kunne videre ha opparbeidet seg verdifulle erfaringer som ville kunne komme til nytte for den enkelte også senere i livet. Effektivitetshensyn tilsier også at dette ville være en god løsning, ettersom introduksjonsprogrammet allerede er etablert og det derfor ikke ville innebære en stor ressursbruk ved utformingen av et eget opplegg for denne gruppen.

Mot en utvidelse av personkretsen kan det fremholdes at det med tanke på at bare litt over halvparten av de som er omfattet av dagens personkrets går over i utdanning eller arbeid etter endt program, bør fokuseres på integrering av den gruppen som allerede omfattes av ordningen med introduksjonsprogram før man vurderer å utvide personkretsen ytterligere.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 46

Den forrige regjeringen fremmet imidlertid forslag om å utvide personkretsen i introduksjonsloven § 2.⁵⁸ Gruppen innvandrere som blir omfattet av endringen, er personer som har fått innvilget begrenset oppholdstillatelse, som ikke kan danne grunnlag for permanent opphold eller som varer mindre enn ett år, på grunnlag av udokumentert identitet, jf. utlendl. § 38 femte ledd. Endringen vil innebære at ca. 1000 innvandrere, hvorav ca. 700 er voksne, som stort sett har blitt boende i asylmottak etter innvilgelse av begrenset oppholdstillatelse nå både får bosettes, og rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Lovforslaget må først gjennom behandling og vedtakelse på Stortinget. Blir endringen vedtatt, er det et steg i riktig retning for integreringsprosessen av gruppen mennesker med begrensede tillatelser.

3.2.2.2 Alder

Introduksjonsprogrammet er bare obligatorisk for nyankomne innvandrere⁵⁹ i aldersgruppen 18-55 år.⁶⁰ Introduksjonsprogrammet er ment som en alternativ inntektssikring for personer i yrkesaktiv alder,⁶¹ og det er derfor foretatt en aldersavgrensning. Aldersgruppene som faller utenfor denne avgrensningen skal få andre tilbud, blant annet grunnskole for barn i skolepliktig alder, som ivaretar deres behov for integrering.

For gruppen nyankomne innvandrere som oppfyller de øvrige vilkårene for introduksjonsprogrammet i introduksjonsloven § 2, men som er eldre enn 55 år, er det verken rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Kommunene har imidlertid adgang til å tilby program. I henhold til introduksjonsloven § 17 andre ledd har imidlertid nyankomne innvandrere i denne alderen rett til å delta i norskundervisning, på lik linje som den utvidede personkretsen som er omfattet av § 17 første ledd, men gruppen har ikke plikt til deltakelse.

⁵⁸ IMDi (2013 a)

⁵⁹ Jf. introduksjonsloven § 2 (3)

⁶⁰ Jf. introduksjonsloven § 2 (1)

⁶¹ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 49

3.2.2.3 Bosatt

Kravet om at det skal ha blitt fattet vedtak om introduksjonsprogram innen to år etter at vedkommende ble bosatt i kommunen ble stilt for å aktivisere nyankomne innvandrere så tidlig som mulig etter bosetting slik at de unngår perioder med passivitet.⁶² Dette setter et press på både kommunen og den nyankomne innvandreren til å igangsette programmet.

Hovedregelen er at program tilbys nyankomne innvandrere som er bosatt etter særskilt avtale mellom IMDi og kommunen, jf. introduksjonsloven § 2 andre ledd, første punktum. Integreringstilskudd tildeles deretter kommunen per nyankommet innvandrer i fem år etter bosetting.⁶³ Den enkelte kommunen står fritt til å velge å bosette flyktninger. Etter å ha vedtatt å bosette et visst antall nyankomne innvandrere, gjennomføres bosettingsprosessen i samarbeid med utlendingsmyndighetene ved IMDi.⁶⁴ Avgrensningen i personkretsen har nær sammenheng med at tildelingen av integreringstilskudd til kommunene.

Det forutsettes at personer som får innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening bosetter seg sammen med referansepersonen i Norge. På bakgrunn av dette følger det av introduksjonsloven § 2 andre ledd, andre punktum at vilkåret om avtalt bosetting faller bort for gruppene som nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd litra c og d.

En tolking av ordlyden i vilkåret om bosetting, tilsier at det ikke er rom for utvidende tolking av denne skranken.⁶⁵ Dette relativt strenge vilkåret innebærer dermed at nyankomne innvandrere som bosetter seg på egenhånd faller utenfor den personkretsen som har rett på introduksjonsprogram. Bestemmelsen tar dermed hensyn til det kommunale

⁶² Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 50

⁶³ Integreringstilskudd tildeles kommunene årlig over statsbudsjettet på bakgrunn av antall bosatte etter slik avtale

⁶⁴ IMDi (2012) s. 9

⁶⁵ Ot.prp. nr. 30 (2003-2004) s. 4

selvstyret ved at det er opp til kommunene selv å vurdere hvor mange de har kapasitet til å bosette hvert år.

I dag er imidlertid situasjonen den at svært mange blir boende lenger enn nødvendig på asylmottak, også etter innvilget oppholdstillatelse, fordi kommunene ikke bidrar i stor nok grad i bosettingsarbeidet. Så mange som 2500 personer med innvilget oppholdstillatelse har nå ventet i mer enn seks måneder på å bli bosatt, og dette tallet forventes å øke hvis ikke kommunene bidrar til bosettingen.⁶⁶ Integreringen stopper opp når utlendinger som allerede har bodd i lang tid i asylmottak må fortsette denne tilværelsen, uten å komme i gang med integreringstiltak.

Det bør vurderes ulike løsninger på denne situasjonen, slik at innvandrere som får innvilget oppholdstillatelse kommer i gang med integreringen så raskt som mulig etter innvilgelsen. En mulig løsning er at det ytes økt integreringstilskudd slik at kommunene blant annet kan bygge flere boliger og kvalifisere flere lærere, i kombinasjon med at kommunene blir pålagt å ta imot et visst antall flere innvandrere.

Et slikt pålegg må vurderes på grunnlag av kommunens muligheter til å ta i mot og integrere et økt antall innvandrere. Det vil imidlertid være vanskelig å påtvinge dette på kommuner uten vilje til å bidra til bosettingen. Det er videre viktig at det faktisk er tilrettelagt for integreringsarbeidet i kommunene, hvis ikke er det en fare for at innvandrere bosettes uten å ha et integreringstilbud.

3.2.3 Kravet om behov for grunnleggende kvalifisering

Selv om en nyankommet innvandrer faller innenfor personkretsen som har rett og plikt til introduksjonsprogram, er deltakelse forutsatt at vedkommende har ”behov for grunnleggende kvalifisering”, jf. introduksjonsloven § 2 første ledd sammenholdt med § 4 første ledd. Loven oppstiller dermed også et subjektivt vilkår for deltakelse. En antitetisk tolkning av denne forutsetningen lagt til grunn, har utlendingen i motsatt fall ikke krav på

⁶⁶ Stokke (2013)

introduksjonsprogram dersom vedkommende ikke har behov for grunnleggende kvalifisering.

Det samme synspunktet fremgår av forarbeidene hvor departementet uttaler at det i tilfeller hvor utlendinger oppfyller de øvrige vilkårene i introduksjonsloven § 2, men allerede er i utdanning eller arbeid, skal foretas en individuell skjønnsmessig helhetsvurdering for å fastslå hvorvidt vedkommende har behov for den opplæringen som introduksjonsprogrammet innebærer. Momenter som er sentrale for vurderingen er blant annet den enkeltes ferdigheter og om utdanningen eller arbeidet gir gode muligheter for tilpasning til yrkeslivet på sikt.

Sykdom og vanskelige sosiale forhold kan derimot medføre at personer med behov for grunnleggende kvalifisering må fritas fra plikten til deltakelse.⁶⁷ Det heter videre i rundskriv Q-20/2012 s. 17 at vurderingen må gjøres i lys av lovens formål, hvilket innebærer at det ikke kan være avgjørende hvorvidt den enkelte har en jobb, men stillingens omfang og hvorvidt personens kvalifiseringer står i forhold til stillingen vil også ha betydning. Denne vurderingen krever at kommunen fastlegger den enkeltes kompetanse og kvalifikasjoner.

Man kan tenke seg situasjonen hvor det har tatt flere år før en utlending har blitt bosatt, eksempelvis grunnet lang saksbehandlingstid og klagebehandling av asylsaken, og vedkommende dermed har bodd lenge på asylmottak. Utlendingen kan ha lært seg grunnleggende norsk under tiden på asylmottaket, og kommet raskt i gang med ordinær utdanning eller fast arbeid etter bosetting. I et slikt tilfelle må det vurderes konkret om den nyankomne innvandreren vil være kvalifisert for yrkeslivet i et langsiktig perspektiv. Kommunen kan da i sin vurdering komme til at vedkommende allerede er tilstrekkelig tilpasset yrkeslivet, og av den grunn ikke har behov for den tilpasningen som introduksjonsprogrammet er ment å gi. Dette vil antakeligvis ikke gjelde mange, men

⁶⁷ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 51 og 110

kommunene kan i tilfeller som dette vedta at vedkommende ikke har rett eller plikt på deltakelse i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 2 første ledd.

Vilkåret om behov for grunnleggende kvalifisering, bidrar til at introduksjonsprogrammet forbeholdes nyankomne innvandrere som har et behov for deltakelse. Personens egen oppfatning av sitt behov for grunnleggende kvalifisering bør også tillegges vekt, og det er videre viktig at den enkeltes rettssikkerhet ivaretas under denne vurderingen.

3.2.4 En utvidet personkrets som kan få rett til deltakelse

Kommunene er som nevnt gitt anledning til selv å vurdere hvorvidt de skal tilby program til en utvidet gruppe enn den som allerede er omfattet av introduksjonsloven § 2 første ledd. Introduksjonsloven § 3 tredje ledd åpner således for at personkretsen kan utvides til også å omfatte nyankomne innvandrere som har fått innvilget oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjennforening med andre enn de som er nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd a-c, personer over 55 år som ellers oppfyller vilkårene for introduksjonsprogram og dessuten gruppen som bosettes ”uten særskilt avtale” mellom kommunen og IMDi.

Bestemmelsen svekker muligheten for de tre aktuelle gruppens forutberegnelighet på grunn av at den er svært skjønnspreget og rettssikkerheten er dermed ikke tilstrekkelig ivaretatt gjennom denne reguleringen. Hvorvidt vedkommende som faller innenfor personkretsen i introduksjonsloven § 3 andre ledd tilbys program vil dermed i praksis kunne avhenge av hvor vedkommende bosetter seg.

Et moment som taler mot at kommunene bør tilby introduksjonsprogram til en utvidet personkrets, er at bosetting av disse gruppene ikke genererer integreringstilskudd. I vurderingen er det derfor åpnet for at kommunen ta hensyn til blant annet ressurser og økonomi.⁶⁸ At kommunen her er gitt valgfrihet er i samsvar med hensynet til det kommunale selvstyret og av hensyn til å begrense statens utgifter.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 110

3.3 Tilrettelagt program for den rettighetshavende personkretsen

3.3.1 Kommunens plikt til å tilby tilrettelagt program

Det ligger flere pliktaspekter i kommunens plikt til å tilby tilrettelagt program. Overordnet følger det av introduksjonsloven § 3 første ledd at kommunen har ansvar for å administrere ordningen. Nyankomne innvandrere som oppfyller vilkårene for deltakelse i introduksjonsprogrammet har rett på tilrettelagt introduksjonsprogram i løpet av de tre første månedene etter bosetting, jf. introduksjonsloven § 3 andre ledd. Kommunen har dermed en korresponderende plikt til å tilby program innenfor dette tidsrommet. Dette tidspresset er pålagt kommunene av hensyn til at den enkeltes integreringsprosess skal komme i gang så raskt som mulig etter at vedkommende har fått innvilget oppholdstillatelse.⁶⁹ Deltakelse i programmet utløser dessuten rett til introduksjonsstønad i henhold til introduksjonsloven § 8 sammenholdt med § 9. Retten til introduksjonsstønad og reguleringen av den, vil bli nærmere beskrevet og vurdert i pkt. 4.9.

Oppgaven med å administrere introduksjonsprogram er som nevnt en oppgave som påhviler kommunene selv. Loven oppstiller ingen rammer eller vilkår for hvordan kommunen skal foreta administreringen, og tar således hensyn til det kommunale selvstyre. På bakgrunn av ulike rapporter anbefaler departementet imidlertid at kommunene administrerer ordningen gjennom tverretatlige samarbeidsavtaler mellom de aktuelle offentlige instansene.⁷⁰

Resultatet av at loven oppstiller fritt spillerom for hvordan administreringen skal gjøres, er at kommunene har valgt ulike løsninger. En undersøkelse av resultatoppnåelsen i introduksjonsloven, altså hvor mange som går over i utdanning eller arbeid etter endt program, ble utført av Rambøll Management Consulting (Rambøll) i 2011. Denne viser at det etter at NAV-reformen ble gjennomført, var en god del kommuner som ønsket å organisere introduksjonsprogrammet under NAV, med bakgrunn i at det ville gi bedre

⁶⁹ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 49-50

⁷⁰ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 105 flg.

tilrettelagt introduksjonsprogram.⁷¹ Undersøkelsene resulterte i en rapport hvor det blant annet fremgår at plasseringen av administreringen av programmet ikke nødvendigvis har betydning for resultatet. Faktorer som kort avstand mellom voksenopplæringen og flyktningtjenesten, bruk av resultatmål blant alle medvirkende aktører i programmet og at programveilederen har tid til å følge opp deltakeren ble imidlertid ansett å være medvirkende for en god resultatoppnåelse i ordningen.⁷²

Kommunens plikt til å tilby tilrettelagt program har også betydning for personens utlendingsrettslige status. I henhold til blant annet utlendl. § 62 første ledd litra d er et av vilkårene for å få permanent oppholdstillatelse å gjennomføre norskopplæring etter introduksjonslovens regler. Det bør derfor være av interesse for deltakerne å gjennomføre denne opplæringen.

Ettersom kommunene er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, taler hensyn på den ene siden for at kommunene også bør stå fritt ved utformingen av programmet. Kommunen mottar på den annen side integreringsstønad for hver enkelt deltaker. Dette taler i retning av at staten bør kunne sette visse rammer for hvordan programmet skal utformes og hva det skal inneholde. Det er dessuten behov for en viss statlig styring for å unngå store variasjoner blant kommunene. Hvor vellykket integreringen blir for den enkelte, vil uten noen form for statlig styring, i større grad kunne avhenge av hvilken kommune den nyankomne innvandreren blir bosatt i.

Når det gjelder kommunenes plikt til å tilby den enkelte introduksjonsprogram, oppstår denne som utgangspunkt idet kommunen inngår avtale med utlendingsmyndighetene, ved IMDi, om bosetting av den nyankomne innvandreren som har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag, jf. introduksjonsloven § 2 andre ledd, første punktum. I praksis bør imidlertid ikke denne plikten inntre før den nyankomne innvandreren faktisk har bosatt seg i kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 andre ledd, første punktum. Det samme bør også

⁷¹ Rambøll (2011) s. 12

⁷² Rambøll (2011) s. 14

gjelde plikten til å tilby program til gruppen som omfattes av personkretsen i introduksjonsloven § 2 første ledd litra d og e.

Ordlyden i § 3 andre ledd kan tilsi at plikten til å tilby program kun vedvarer i tre måneder etter bosetting, men bestemmelsen må ses i sammenheng med introduksjonsloven § 2 tredje ledd, hvor det fremgår at vedtak om introduksjonsprogram må fattes innen to år etter av utlendingen har blitt bosatt i kommunen.

Plikten til å tilby introduksjonsprogram kan i visse tilfeller bortfalle tidligere dersom programmet avbrytes eller hvor utlendinger som oppfyller vilkårene for deltakelse avviser deltakelse i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 3 andre ledd, andre punktum. Det samsvarer med rimelighetshensyn at avvisning eller avbrudd i programmet medfører at plikten, og dermed den nyankomne innvandrers rett, bortfaller i slike tilfeller. Det kan imidlertid tenkes at vedkommende i slike tilfeller ikke har forstått konsekvensene av å avvise programmet, til tross for at det har blitt forklart av kommunen, og senere ønsker program.

Et tilfelle som kan illustrere dette er dersom en person tror han kan få jobb uten å kunne norsk og derfor avviser deltakelse i introduksjonsprogram. Dersom vedkommende i etterkant av avvisningen finner ut at han ikke kan integreres uten grunnleggende kvalifisering som inkluderer norsk, er det i samsvar med lovens formål at personen får delta på introduksjonsprogram, men vedkommende faller da ikke lenger innunder personkretsen som har rett på deltakelse. Et annet tilfelle hvor plikten til å tilby program bortfaller, har man dersom den nyankomne innvandreren flytter på eget initiativ uten at dette er avtalt mellom bosettingskommunen og sekundærbosettingskommunen. Begge disse praktiske tilfellene viser nødvendigheten av at deltakerne får grundig informasjon vedrørende konsekvensene av avvisning eller avbrudd i introduksjonsprogrammet.

På den ene siden er det et inngrep på det sosialfaglige området for det kommunale selvstyret at staten pålegger kommunene plikt til å tilby tilrettelagt introduksjonsprogram,

mens det på den andre siden viser seg å være store forskjeller i resultatoppnåelsen blant kommunene.⁷³ Denne forskjellen tilsier at kommunene i realiteten har et vidt rom ved utformingen av programmet. Det er frivillig for kommunene å bosette nyankomne innvandrere. Når bosettingen gjennomføres er kommunen dermed bevisst hvilke plikter den påtar seg.

3.3.2 Individuell plan

Hver deltaker i introduksjonsprogrammet har krav på en individuell plan, som vedkommende selv bidrar til utformingen av, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd sammenholdt med tredje ledd. Planen skal utformes som et hjelpemiddel, både for deltakeren og kommunen, og skal blant annet ”øke forutsigbarheten og motivasjonen” til å gjennomføre introduksjonsprogrammet.⁷⁴

Vurderingstemaet her er hvorvidt den enkelte har krav på en svært detaljert plan og hvor langt den enkelte saksbehandlers plikt til å veilede deltakeren i utarbeidelsen av planen strekker seg. Bosettingskommunen og deltakeren utarbeider planen, hvor den enkeltes behov for opplæring og personlige forhold skal tas i betraktning, jf. introduksjonsloven § 6 andre ledd. Dette fordrer en kartlegging av kompetanse og kvalifikasjoner. Kommunen har allerede foretatt en kartlegging av deltakeren før det fattes vedtak om introduksjonsprogram, i forbindelse med vurderingen av om personen har behov for grunnleggende kvalifisering. I etterkant av at vedtak om introduksjonsprogram er fattet må imidlertid kommunen også fastlegge deltakerens egne mål, gi veiledning og informasjon vedrørende hvilke muligheter kommunen kan tilby, og de må sammen sette opp en plan for når hvert mål forventes å skulle være nådd.⁷⁵ Det følger indirekte av denne plikten som er oppstilt for kommunen, at deltakeren ikke bare har rett, men også plikt til å delta i utformingen av den individuelle planen.

⁷³ SSB (2013 a) og Rambøll (2011) s.

⁷⁴ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 59

⁷⁵ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 61

Lovgiver har i bestemmelsens tredje ledd fastlagt at ”start og tidsfaser” og ”tiltakene” i introduksjonsprogrammet skal inngå i planen. Det er således satt visse rammer for hva en slik plan minst må inneholde. Til tross for at en del av hensikten med denne reguleringen er at det skal være en stor grad av brukermedvirkning i utformingen av den individuelle planen, er det en fare for maktmisbruk når det er stort rom for skjønn. Dersom det er uenighet mellom programrådgiveren og deltakeren, er det ikke gitt at det er deltakerens ønske som blir avgjørende for beslutningen. En slik regulering er derfor forbundet med en viss fare for at rettssikkerheten ikke blir tilstrekkelig ivarettatt.⁷⁶

Det er kun ”vesentlige endringer” av individuell plan som er å regne som enkeltvedtak, jf. introduksjonsloven § 21 første ledd litra b, og som dermed kan påklages til fylkesmannen i henhold til introduksjonsloven § 22. En alminnelig språklig forståelse av introduksjonsloven § 21 første ledd lagt til grunn, tilsier at det kun er de positivt og klart angitte avgjørelsene som er å regne som enkeltvedtak. Ordlyden tilsier dermed at bestemmelsen må tolkes antitetisk.

En uttalelse av departementet i forarbeidene hvor utformingen av individuell plan nevnes som en av avgjørelsene som må fattes som enkeltvedtak, tilsier imidlertid at dette ikke er helt klart.⁷⁷ I rundskrivet ble utformingen av den individuelle planen ikke ansett som enkeltvedtak.⁷⁸ Det har imidlertid vært ulike oppfatninger ved fylkesmannsembetene om dette. I svar på spørsmål fra Fylkesmannen i Østfold uttalte Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev med referanse 05/160-38 REI at dette bør anses som et enkeltvedtak som kan påklages, og at dette vil tas inn i revidert rundskriv til introduksjonsloven.⁷⁹ En slik oppklaring vil bedre den enkeltes rettssikkerhet, ved at personen gis adgang til å klage i tilfeller hvor det er uenighet mellom klager og kommunen vedrørende innholdet i planen.

⁷⁶ Djuve (2011 a) s. 30

⁷⁷ Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) s. 56

⁷⁸ Rundskriv Q-20/2012 s. 29

⁷⁹ Meddelt meg via e-post. Møllhausen (2013)

Det følger av introduksjonsloven § 19 første ledd at deltakere i opplæring i norsk og samfunnsfag også har krav på en individuell plan. I henhold til rundskriv Q-20/2012 s. 29 er det anbefalt at sistnevnte plan implementeres som del av planen for introduksjonsprogrammet. Det følger også indirekte av kravet i introduksjonsloven § 6 andre ledd, om at de ulike aktivitetene skal fremgå av planen.

Ved pilottilsyn, jf, introduksjonsloven § 23 første ledd som ble gjennomført ved en kommune i Rogaland⁸⁰ og en kommune i Nordland⁸¹ fremkom det store mangler ved utarbeidelsen av individuelle planer.⁸² Førstnevnte kommune utarbeidet ikke planer i det hele tatt, mens sistnevnte kommune ikke utarbeidet plan for alle deltakerne og det tok ofte flere måneder før disse planene var på plass. Det er ikke mulig å fastslå ut ifra disse hvorvidt dette er et problem i flere kommuner, men det er en indikator på at det kan være vanskelig å utforme individuell plan.

Det er uansett et rettssikkerhetsproblem for deltakerne i de to kommunene isolert sett at de ikke får delta i utforming av sitt program. Deltakerne får dermed ikke et program som er tilrettelagt for sitt kvalifiseringsbehov. Videre får vedkommende verken et grunnlag for å vurdere programmet og dets innhold, eller sin egen progresjon. På den annen side fremgikk det også av begge rapportene at kommunene hadde gjennomført kartlegging og jevnlig hadde oppfølgingssamtaler med deltakerne. Det er derfor vanskelig å anslå den faktiske betydningen av mangelen, uten å kunne vurdere den opp mot resultatoppnåelsen for den enkelte i form av yrkesdeltakelse etter endt program. At kommunene ikke oppfyller denne juridiske plikten, som de er pålagt via introduksjonsloven § 6 første ledd, medfører imidlertid ingen sanksjoner, annet enn at det overordnede fylkesmannsembetet som utfører tilsynet gir kommunene pålegg om å foreta endringer som innebærer at de oppfyller pliktene.

⁸⁰ Årsrapport 2012 Fylkesmannen i Rogaland s. 90

⁸¹ Fylkesmannen i Nordland (2013 a) s. 10

⁸² Se redegjørelse for tilsynsordningen i punkt 4.1

I henhold til introduksjonsloven § 6 fjerde ledd har deltakerne krav på at planene vurderes med jevne mellomrom. Formålet er at programmet til enhver tid skal være individuelt tilpasset og at planen skal stå i forhold til deltakerens reelle resultatoppnåelse. For at deltakeren skal kunne få et riktig bilde av sine muligheter for progresjon, er det ofte behov for at vedkommende deltar i programmet en tid først, og deretter foretar nødvendige korrigeringer i planen sammen med kommunen.⁸³ Således skal man oppnå at personen faktisk er kvalifisert for videre utdanning eller arbeid når den individuelt tilpassede perioden for introduksjonsprogrammet er over. Det må vurderes om dette innebærer at saksbehandleren i kommunen også har en plikt til å følge opp at den enkelte faktisk oppfyller målene underveis, og til å vurdere og informere om andre aktiviteter dersom vedkommende ligger bak i utviklingen.

Dersom det foretas ”vesentlige endringer” i planen er det å anse som et enkeltvedtak, jf. introduksjonsloven § 21 første ledd litra b, som sammenholdt med introduksjonsloven § 22 første ledd gir klageadgang på denne avgjørelsen. Klageadgangen beror dermed på en tolkning av endringen i planen. Hvorvidt endringen er vesentlig må vurderes konkret, hvor utgangspunktet må tas i hvor stor endring det er snakk om og hvilken betydning den vil ha for deltakeren.⁸⁴ Et eksempel på en slik endring kan være en uventet sykdomsperiode, som medfører at deltakeren ikke oppnår tidsplanen. I andre tilfeller kan det oppstå et behov for endring fordi deltakeren ikke klarer å opprettholde den planlagte progresjonen.

Det er i utgangspunktet uheldig for den enkeltes forutberegnelighet å basere klageadgangen på en skjønnsmessig vurdering. Så vidt jeg kan se av de sakene og årsrapportene jeg har gjennomgått, har imidlertid ingen de siste årene fremsatt klage på grunnlag av en slik vesentlig endring. Det kan være en indikator på at det ikke er et problem med myndighetsmisbruk i disse sakene, mens det på den andre siden kan tyde på at en del av

⁸³ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 61

⁸⁴ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 96

deltakerne ikke har individuell plan eller ikke kjenner til hvilke endringer som gir klageadgang.

3.4 Programmetts kvantitative og kvalitative innhold

3.4.1 Innledning

Kommunen ble ved vedtakelsen av introduksjonslovens obligatoriske del pålagt en juridisk plikt til å tilby introduksjonsprogram til personkretsen som er omfattet av introduksjonsloven § 2. Samtidig anbefalte utvalget som utformet NOU 2001:20 at kommunene også bør gis en viss frihet til å vurdere og vektlegge lokale forhold og behov ved utformingen av programmet.⁸⁵ Det måtte derfor vurderes hvilken grad av lovregulering som skulle ligge til grunn for introduksjonsprogrammet. På bakgrunn av rettssikkerhetsbetraktninger, kom lovgiver frem til at det var behov for en viss grad av regulering, slik at man sikret deltakerne en minstandard av innhold i programmet.⁸⁶ Det ble derfor satt rammer for innholdet i programmet, samtidig som hensynet til det kommunale selvstyret ble ivaretatt ved at kommunene ble gitt rom til å foreta en del egne tilpasninger.⁸⁷

De overordnede målene og rammene for hvilket innhold kommunene plikter å ha i introduksjonsprogrammet, fremgår av introduksjonsloven § 4 første og tredje ledd, mens andre ledd angir programmets omfang.

For det første skal deltakerne gis opplæring i norsk og samfunnsfag. Innholdet i denne opplæringen reguleres i introduksjonsloven § 17, med tilhørende forskrift. For det andre skal deltakerne gjennom programmet kvalifiseres for utdanning eller yrkeslivet.

Reguleringen skaper ulike introduksjonsprogram, noe som i seg selv ikke er problematisk, så lenge de er individuelt tilpasset. Likevel tilsier resultatoppnåelsen at det bør gjøres tiltak for å optimalisere programmene.

⁸⁵ NOU 2001:20 punkt 7.3.1.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 52

⁸⁷ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 53

3.4.2 Programmets omfang og innhold

Introduksjonsloven § 4 andre ledd oppstiller som hovedvilkår for programmet at det skal være ”helårig og på full tid.” Bakgrunnen for at det stilles et relativt strengt krav til kommunene vedrørende omfanget av programmet, er at integreringsprosessen skal gjøres så rask og effektiv som mulig, samt at full stønad bør gjengjeldes av deltakelse på fulltid.⁸⁸

Komponentene i programmet er i henhold til introduksjonsloven § 4 tredje ledd, norsk- og samfunnsfagsopplæring, gjerne i kombinasjon med språkpraksis, og yrkesrettede tiltak i tråd med den enkeltes behov nedfelt i den individuelle planen. Introduksjonsloven § 17 på sin side fastslår at opplæringen i norsk og samfunnsfag til sammen skal være på minst 600 timer. Dette innebærer en økning på 100 % fra 300 timer som var det gjeldende antall frem til lovendring av 24. juni 2011 nr. 19.⁸⁹ Språkopplæringen ble utvidet etter at evalueringer av den tidligere ordningen viste at 300 timer ikke var tilstrekkelig for å oppnå ønskelig nivå av norskkunnskaper, og fordi det ble vedtatt å innføre en ordning med obligatorisk avsluttende prøve.⁹⁰ Det ble imidlertid presisert allerede i forarbeidene til ordningen med 300 timer at deltakerne ikke bør avslutte programmet før de er ferdig kvalifisert.⁹¹

Denne utvidelsen av språkopplæringen, som rettighetsfester et dobbelt antall timer enn utlendingene hadde tidligere, må antas å bidra til en bedre kvalifisering og dermed øke den enkeltes muligheter for å overgang til utdanning eller arbeid etter endt program. Utvidelsen vil særlig være til fordel for de svakeste deltakerne med et lavt utdanningsnivå fra hjemlandet.

Når det gjelder yrkesrettede tiltak, skal det i den individuelle planen tas inn hensiktsmessige tiltak, og hvilket omfang disse skal ha. Det gis veiledning i Rundskriv Q-

⁸⁸ Ot.prp. nr. 28 s. 55

⁸⁹ I kraft 1. januar 2012, i følge resolusjon av 16 desember 2011 nr. 1276

⁹⁰ Prp.79 L (2010-2011) s. 10

⁹¹ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 57

20/2012 s. 26 for hva tiltakene kan bestå i. Kommunene rådes til å ha tett oppfølging av deltakerne også når de er i yrkesrettede tiltak.

Pilottilsyn⁹² og undersøkelser viser at målet om at introduksjonsprogrammet skal være helårig og på fulltid er vanskelig å gjennomføre.⁹³ Særlig utfordrende er dette for mindre kommuner, ettersom de ofte har færre tilgjengelige tiltak og aktiviteter som er nødvendig for å individualisere programmet for den enkelte deltaker.⁹⁴

En mulig faktor som kan bidra til bedre resultatoppnåelse, vil være å stille krav til kommunene med lav resultatoppnåelse om å innføre tiltak som fungerer bra i kommunene med høyere resultatoppnåelse. Eksempler på tiltak er blant annet kurs som skal forberede deltakerne på introduksjonsprogrammet gjennom innføring i ordningen og reguleringen av den, og at voksenopplæringen og frivillige aktører arbeider sammen med integrering gjennom blant annet sosiale tilbud.⁹⁵ Det må her tas i betraktning at det er et stort behov for individuelle tilpasninger mellom kommunene, ettersom faktorer som kommunens størrelse⁹⁶ og antall arbeidsledige⁹⁷ også spiller inn på resultatoppnåelsen.

3.4.3 Avsluttende prøve

Ved lovendring av 24. juni 2011 nr. 19 ble det besluttet å innføre obligatorisk avsluttende prøver etter endt opplæring i norsk og samfunnsfag for alle som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag, jf. introduksjonsloven § 19 tredje ledd.⁹⁸ Denne innføringen pålegger i praksis kommunene ytterligere administreringsansvar i tilknytning til gjennomføringen av introduksjonslovens reguleringer, samtidig som deltakerne pålegges plikt til å gjennomføre prøven.

⁹² Bl.a. i Fylkesmannen i Nordland (2013 a) s. 9-10

⁹³ Rambøll (2011) s. 72

⁹⁴ Prp.79 L (2010-2011) s. 3

⁹⁵ Rambøll (2011) s. 71

⁹⁶ Rambøll (2011) s. 14

⁹⁷ SSB (2013 a)

⁹⁸ i kraft 1. september 2013, i følge resolusjon av 16 desember 2011 nr. 1276

At det stilles krav om en avsluttende prøve, og at dette kravet også stilles som vilkår for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, klargjør hvilke forventninger det stilles til nyankomne innvandrere. På den annen side vil deltakerne etter å ha bestått en slik prøve kunne dokumentere overfor en potensiell arbeidsgiver hvilket språknivå de behersker.⁹⁹

3.5 Programmets varighet

Introduksjonsprogrammet gis som utgangspunkt for en periode på inntil to år, jf. introduksjonsloven § 5 første punktum. Denne lengstetiden for programmet ble vedtatt for at kommunene skal bidra til et program som er tilrettelagt for at deltakerne så raskt som mulig får kontakt med arbeidslivet. Departementet mente videre at det kunne få negative konsekvenser for kvalifiseringen dersom deltakerne ble for lenge i introduksjonsprogrammet uten å knytte kontakter til arbeidslivet.¹⁰⁰

Dersom ”særlige grunner” taler for det har kommunen adgang til å utvide programmet med inntil ett ekstra år, jf. introduksjonsloven § 5 andre punktum. Bestemmelsen, som er en kan-regel, må ses i lys av introduksjonsloven § 4 og lovens formål slik det fremgår av introduksjonsloven § 1. Vurderingen vil da bero på om innvandreren har behov for ytterligere grunnleggende kvalifisering etter to år, og videre om dette faktisk vil hjelpe vedkommende til å oppnå en bedre mulighet for deltakelse i arbeidslivet. Vurderingen av hvilke forhold som utgjør ”særlige grunner” skal gjøres konkret, hvor det springende punkt er deltakerens behov for og ønske om videre deltakelse i programmet.¹⁰¹

En alminnelig tolkning av lovens ordlyd lagt til grunn, tilsier at adgangen til utvidet program er svært begrenset. Det gis imidlertid liten veiledning for vurderingen i forarbeidene. En nærmere veiledning fremgår av rundskriv Q-20/2012 s. 28 hvor det heter at et moment for vurderingen bør være bakgrunnen for at den enkelte har behov for

⁹⁹ Prp.79 L (2010-2011) s. 6

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 59

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 59

ytterligere kvalifisering. Dersom vedkommende selv har skyld i at målene i den individuelle planen ikke er nådd, er det et moment som vil tale mot utvidet program.

Allikevel er bare litt over halvparten i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. At dette tallet har vært synkende de siste årene taler for at introduksjonslovens reguleringer for introduksjonsprogrammet ikke oppfyller formålet i § 1 i tilstrekkelig grad.

Antallet i arbeid og utdanning etter endt introduksjonsprogram, må imidlertid ses i sammenheng med andre faktorer som har vært antatt å spille inn her, som at en del som at arbeidsgivere kvier seg for å ansette personer de ikke kjenner kompetansen til. Resultatet reiser uansett et spørsmål om hvorvidt man i flere tilfeller bør vurdere en lempeligere praksis med å innvilge utvidet program, for å se om det kan være utslagsgivende på statistikken over antallet sysselsatte etter endt program.

En stor andel av klagene etter introduksjonsloven gjelder nettopp utvidet program. Av de 21 vedtakene jeg har gjennomgått gjelder 11 utvidet program. Det er ulike begrunnelser for ønsket om utvidet program. En gjennomgang av vedtakene viser at det i de fleste tilfellene legges avgjørende vekt på hvorvidt vedkommende er å anse som grunnleggende kvalifisert. Vurderingen av introduksjonsloven § 5 gjøres dermed i praksis i lys av vilkåret i introduksjonsloven § 2 første ledd om at vedkommende må ha et behov for ”grunnleggende kvalifisering”. Et eksempel er saken Troms 2¹⁰² hvor fylkesmannen opphevet kommunens vedtak om stans av program, og innvilget deltakeren utvidet program med syv måneder begrunnet i at han fortsatt hadde behov for grunnleggende kvalifisering og ikke hadde oppnådd målene i den individuelle planen.

I en del av sakene har gått over i ordinær utdanning med stipend, og det er i disse tilfellene naturlig at de ikke innvilges rett til ytterligere introduksjonsprogram. Det ville i alle tilfeller vært vanskelig å kombinere ordinær utdanning med deltakelse i introduksjonsprogrammet, ettersom kravet om at det skal være helårig og på fulltid.

¹⁰² Se punkt 4.3.8

3.6 Stans av introduksjonsprogrammet begrunnet i den enkeltes forhold

Introduksjonsloven § 7 gir kommunen adgang til å fatte vedtak om å avslutte den enkeltes program hvor ”det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold”. I henhold til lovens ordlyd legges det opp til en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering som til en viss grad er sammenfallende med vurderingen som følger av arbeidsmiljøloven (aml.) regler om oppsigelse i § 15-7.¹⁰³ Et moment av betydning er i henhold til introduksjonsloven § 7 hvorvidt deltakeren har et jobbtilbud å falle tilbake på. Dette er ikke et moment ved vurderingen av oppsigelse i henhold til aml. § 15-7. Illegitimt fravær vil på den andre siden ha betydning i begge vurderingene.¹⁰⁴

Bestemmelsen er skjønnsmessig og kan derfor danne ulik praksis i kommunene. Dette vanskeliggjør forutberegneligheten til vedkommende som får stans, og det blir dermed vanskelig å vurdere kommunens begrunnelse. Veiledning om tilfeller som kan kvalifisere for stans gis i Rundskriv Q-20/2012 s. 32-33. Det uttales at det kan være saklig å benytte denne sanksjonsformen blant annet i tilfeller hvor deltakeren har hatt omfattende og illegitimt fravær, i lang tid har opptrådt forstyrrende overfor resten av deltakerne eller hvor deltakeren har oppnådd målene i den individuelle planen og gått over i arbeid. Personen kan da anses å være grunnleggende kvalifisert.

I 2012/403 (Hedmark 2)¹⁰⁵ ble kommuns vedtak om stans i programmet stadfestet av fylkesmannen. Bakgrunnen for ileggelsen av stans var at deltakeren for det første hadde oppnådd alle målene i sin individuelle plan, og fordi han hadde startet ordinær utdanning på fulltid. Kommunen vurderte dermed deltakeren for å være grunnleggende kvalifisert. Ved et annet tilfelle, 2013/1331 (Rogaland 2)¹⁰⁶ opphevet fylkesmannen kommunens vedtak om stans fordi deltakeren bare hadde blitt varslet muntlig om stansingen. Deltakeren hadde fått flere muntlige varsler om at det store illegitime fraværet kunne medføre stans, men ikke

¹⁰³ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 63

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 64

¹⁰⁵ Se punkt 4.3.2

¹⁰⁶ Se punkt 4.3.6

skriftlig varsel med mulighet for å uttale seg. Saken viser et tilfelle hvor stans i programmet blir benyttet som sanksjon på manglende oppfyllelse av deltakerens plikter, og fylkesmannens overprøving viser at det er en relativt høy terskel for å ilegge stans i introduksjonsprogrammet med denne begrunnelsen.

Det er dermed klart at flere forhold kan gi behov for sanksjoner. Vedtak etter § 7 vil imidlertid som utgangspunkt bare være formålstjenlig dersom det er begrunnet i at vedkommende har fått seg jobb eller gått over i utdanning. I tilfeller hvor utlendingen får vedtak om stans og ikke kommer raskt i jobb etterpå, er det stor sannsynlighet for at vedkommende blir avhengig av sosialhjelp.

Stans i programmet begrunnet i illegitimt fravær er særlig problematisk for deltakere som sliter med psykiske helseplager. Dersom vedkommende har for eksempel posttraumatisk stresslidelse eller depresjon, som er vanlig blant personer som har vært på flukt,¹⁰⁷ vil det ofte kunne være utfordrende å oppsøke lege for legeerklæring i vanskelige perioder.

Hvor deltakere i dag blir ilagt stans i programmet på grunn av klanderverdige forhold, bør det i stedet vurderes bedre tilpasset og tettere oppfølging av deltakeren. Ettersom resultatet av stans i prinsippet ikke er formålstjenlig, bør ikke loven hjemle vedtak med denne typen sanksjoner, men det bør vurderes andre sanksjonsformer.

3.7 Fravær og permisjon

3.7.1 Krav om deltakelse

Kommunen mottar integreringstilskudd fra staten og har en lovpålagt plikt til å gi introduksjonsprogram til personkretsen loven omfatter. Videre har lovgiver gitt kommunene rett til å sette som vilkår for rett til fortsatt deltakelse i programmet og

¹⁰⁷ Det forutsettes blant annet i Rambøll (2011) s. 36 hvor det fremgår at programveiledere har for liten kunnskap om psykiske lidelser hos flyktninger

utbetaling av introduksjonsstønad, at deltakeren møter opp til avtalt aktivitet, jf. introduksjonsloven § 2 første sammenholdt med § 8 første ledd.

Nyankomne innvandrere i introduksjonsprogrammets plikter, er dermed hovedsakelig deltakelse i introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at dersom deltakeren derimot uteblir fra avtalt aktivitet uten rimelig grunn, vil det kunne sanksjoneres med kutt i introduksjonsstønden, jf. introduksjonsloven § 10 første ledd.

3.7.2 Adgangen til fravær og permisjon

Det følger av introduksjonsloven § 10 første punktum at det vil gi deltakerne redusert introduksjonsstønad dersom en har fravær som skyldes annet enn ”sykdom eller tvingende velferdsgrunner”. En antitetisk tolkning av ordlyden lagt til grunn tilsier dermed at det er adgang til fravær og permisjon så lenge årsaken er ”sykdom eller tvingende velferdsgrunner”.

I henhold til introduksjonsloven § 10 annet punktum, er permisjonsadgangen nærmere regulert i forskrift til introduksjonsloven. Forarbeidene gir uttrykk for at reglene skal være tilsvarende reglene om fravær og permisjon i yrkeslivet.¹⁰⁸ Reglene er i overensstemmelse med reglene i ftrl., og er utformet på tilnærmet samme måte som blant annet reglene om sykepenges i ftrl. kapittel 8 om sykdom, i kapittel 9 om barns eller barnepassers sykdom og kapittel 14 om svangerskap og fødsel.

Disse reglene vil det ikke bli redegjort for ytterligere, men det påpekes at det nok er hensiktsmessig med en slik regulering, ettersom de nyankomne innvandrerne ved å tilpasse seg disse fraværsreglene samtidig tilpasser seg fraværsreglene som venter dem i arbeidslivet. Reguleringene er på den måten formålstjenelige, mens det på den andre siden som nevnt kan stilles spørsmålstegn ved sanksjonsformen ved betydelig illegitimt fravær.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 62

Forskrifter er vanskeligere tilgjengelig enn lover, og sett i lys av deltakermassens språklige utfordringer er det en uheldig regulering. Introduksjonsprogrammet er av svært stor velferdsmessig betydning for den enkelte, og deltakerne må derfor kjenne reglene om fravær og permisjon, slik at de ikke bryter disse uten å forstå at de faktisk bryter fraværsreglene og konsekvensene av regelbruddet. Her er det gjort en forskjell i forhold til utformingen i ftrl. som er regulert på lovnivå, og med en svært oversiktlig inndeling av reglene, for å gjøre de mest mulig tilgjengelig for borgerne. På den annen side kan det fremholdes at lovregulering av fraværsreglene kunne ha resultert i at introduksjonsloven ble uoversiktlig. En løsning kunne likevel være å utforme en innholdsfortegnelse, som i ftrl., for å gjøre den noe mer tilgjengelig for både deltaker og myndighetsutøverne i kommunen.

3.7.3 Virkningene av fravær og permisjon

Av forskrift til introduksjonsloven framgår en adgang til fravær i tilfeller hvor deltakeren er syk eller har liknende legitime årsaker. Tilfeller hvor en deltaker er fraværende uten at det er legitimt begrunnet vil kunne sanksjoneres. For det første kan kommunen ved slikt fravær foreta trekk i introduksjonsstønad, jf. introduksjonsloven § 10 første punktum.

Dersom en deltaker har gjentakende eller langvarig udokumentert fravær, vil det i ytterste konsekvens kunne medføre at personen ikke får fortsette i programmet med en henvisning til introduksjonsloven § 7, som nevnt ovenfor. Fordi vedkommende da ikke har benyttet seg av alle muligheter til å sikre sitt livsopphold, oppfyller ikke utlendingen vilkårene i lov om sosiale tjenester i NAV § 18 om økonomisk sosialhjelp og har som utgangspunkt ikke krav på stønad til livsopphold. Reglene om sanksjoner på grunn av illegitimt fravær er i samsvar med reglene i arbeidslivet ellers, hvor slikt fravær vil kunne medføre saklig grunnlag for avskjedigelse.¹⁰⁹

Gyldig fravær og permisjon skal på den annen side ikke sanksjoneres ved trekk i deltakerens introduksjonsstønad, men vil i praksis medføre at deltakerens rett til

¹⁰⁹ Jf. aml. § 15-8 første ledd

introduksjonsprogram settes på vent under fraværet.¹¹⁰ Dette innebærer at kommunens plikt til å sørge for program til vedkommende i permisjon utvides i tid, tilsvarende permisjonstiden, jf. introduksjonsloven § 5 første punktum.

En stor del av integreringsarbeidet som gjenstår, retter seg mot særlig kvinners mulighet for integrering i samfunns- og arbeidslivet.¹¹¹ Vi vet at det i mange kulturer, er kvinnene som forventes å ta ansvar for barna, og at det ikke alltid er aksept for at kvinner tar del i arbeidslivet. Derfor må det tilrettelegges slik at innvandrerkvinner får mulighet til å kombinere familieliv og introduksjonsprogram på en måte som ivaretar både den nyankomne innvandrers kulturelle bakgrunn og dessuten behovet for den enkeltes deltakelse slik at vedkommende på sikt får en reell mulighet til å ta del i yrkeslivet. Slik som reglene er nå, kan de i praksis slå uheldig ut for særlig kvinner. En mulig tilrettelegging for å bedre dette, kan gjøres gjennom en bedre oppfølging av kvinner som deltar i introduksjonsprogrammet, men har permisjon i forbindelse graviditet og fødsel. Ved for eksempel samarbeid med frivillige aktører, kan det opprettes tilrettelagte språkaktiviteter og liknende med andre mødre, slik at kvinnes integrering ikke stopper opp, og de kan opprettholde nivået på norskkunnskapene.

3.8 Introduksjonsstønad

3.8.1 Rett til introduksjonsstønad

Ifølge introduksjonsloven § 5 første ledd, yter bosettingskommunen introduksjonsstønad. Denne utbetales til den gruppen som er berettiget og forpliktet til introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 2 og til en utvidet personkrets dersom kommunen har valgt å innvilge introduksjonsprogram til flere i henhold til adgangen som følger av introduksjonsloven § 3 tredje ledd. Stønaden utbetales etterskuddsvis og størrelsen på beløpet er basert på registrert frammøte ved programmet, jf. introduksjonsloven § 8 andre ledd. Deltakerens krav på stønad er dermed direkte knyttet opp mot plikten til deltakelse i introduksjonsprogrammet, og har dermed likhetstrekk med prinsippet om ytelse mot ytelse for lønnskrav i

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 28 s. 63

¹¹¹ Djuve (2011 b) s. 10

arbeidslivet. Det er videre opp til kommunen selv å avgjøre når og hvordan stønaden skal utbetales, jf. introduksjonsloven § 13.

Lovgiver opprettet stønaden som et alternativ til sosialhjelp. To hovedhensyn ble til grunn ved innføringen av stønaden. Den skal primært oppfordre nyankomne innvandrere til deltakelse i programmet og være på et nivå som ivaretar deres behov for en nøktern inntektssikring.¹¹² Stønaden er således formålstjenlig.

Når det gjelder stønadsnivået vurderte lovgiver det opp mot hensyn bak og nivået på ytelser etter folketrygden på den ene siden og sosialhjelp på den andre siden.¹¹³ Lovgiver konkluderte med å benytte folketrygdens minstandard som er 2 G, som utgangspunkt, jf. introduksjonsloven § 8 andre ledd. Grunnbeløpet er per 1. mai 2013 på 85 245 kr.¹¹⁴ og stønaden utgjør dermed 170 490 kr. per deltaker. Dette nivået er det samme som for en del andre ytelser hvor stønadsmottaker ikke har opparbeidet seg et nivå av ytelser, på grunnlag av tidligere arbeidsdeltakelse. Andre ytelser som er regulert på samme måte er minstepensjon, jf. ftrl. § 3-4, arbeidsavklaringspenger, jf. ftrl. § 11-16 andre ledd og kvalifiseringsstønad, jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 35 andre ledd. Denne minstandard for nivået på ytelser som gis over et visst tidsrom, kan en derfor si opptegner nivået på en ytelse på fattigdomsgrensa.¹¹⁵ Hensynet til likebehandling lå til grunn for at lovgiver valgte å ha et fast beløp som gjaldt alle deltakerne, i motsetning til lokalt tilpassede stønader.¹¹⁶ For stønadsmottakere som er under 25 år ytes kun 2/3 stønad, jf. introduksjonsloven § 8 tredje ledd.

For familier hvor det er to med forsørgeransvar som mottar introduksjonsstønad vil antakeligvis stønaden være tilstrekkelig til å dekke nødvendige utgifter, men dette avhenger

¹¹² Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 65

¹¹³ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 77 flg.

¹¹⁴ <http://www.skatteetaten.no/Tabeller-og-satser/Grunnbelopet-i-folketrygden/>

¹¹⁵ Kjønstad (2012) s. 386

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 77

selvsagt også av størrelsen på forsørgerbyrden. Det vil imidlertid være utfordrende for en aleneforsørger med den daglige omsorgen for et eller flere barn å få stønaden sammen med mulige ytelser vedkommende har krav på etter ftrl. til å strekke til uten å supplere med andre ytelser. Ettersom introduksjonsprogrammet skal være helårig og et fulltidsprogram vil det ikke være lett å kombinere programmet med en jobb og det er da supplerende sosialhjelp som gjenstår som den siste muligheten for å sikre det nødvendige underholdet.

Introduksjonsstønnen har på den andre siden et noe midlertidig preg. Det er ikke en ytelse man kan livnære seg på over lengre tid, og den legger opp til at man skal fokusere på komme seg videre i arbeid eller utdanning i løpet av maksimum to år, og deretter ha mulighet til å få et høyere inntektsnivå.¹¹⁷ Stønnen gir således ikke et insentiv til å bli værende i introduksjonsprogrammet i lenger tid enn nødvendig.

3.8.2 Forholdet til andre midler og ytelser

Som hovedregel skal ifølge introduksjonsloven § 11 første ledd deltakerens inntekt eller formue ikke føre til trekk i introduksjonsstønnen. Et unntak følger av introduksjonsloven § 11 andre ledd hvor det oppstilles en mulighet for at introduksjonsprogrammet kan inneholde aktiviteter som gir deltakerne krav på lønn. Virkningen for introduksjonsstønnen vil da bli at denne reduseres i henhold til tidsrommet deltakeren utfører arbeid, jf. introduksjonsloven § 11 andre ledd. Videre følger det av introduksjonsloven § 12 første ledd at ytelser fra folketrygden som utgangspunkt fører til redusert introduksjonsstønne. Barnetrygd og kontantstøtte fører imidlertid ikke til reduksjon i stønnen, jf. introduksjonsloven § 12 fjerde ledd. Det er rimelig at disse ytelsene er holdt utenfor samordningen ettersom det ikke er lagt inn noen ordning med tillegg for barn i introduksjonsstønnen.

Denne samordningen er gjort for å ivareta det stønadsnivået som lovgiver har ment er det rette nivået for deltakere i introduksjonsprogrammet.¹¹⁸ Hvis ikke stønnen ble redusert i

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 80

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 85

slike tilfeller, kunne det resultert i svært forskjellig stønadsnivå. Ettersom nyankomne innvandrere sjelden vil få anledning til å opparbeide seg trygderettigheter i Norge i forkant av deltakelse i introduksjonsprogrammet, vil imidlertid få av ytelsene i ftrl. være aktuelle.

3.8.3 Reduksjon, tilbakebetaling og bortfall av introduksjonsstønad

Mulige sanksjoner kommunen kan benytte i tilfeller hvor en deltaker har mottatt stønad urettmessig, er enten å redusere ytelsen ved trekk fra senere utbetaling for tilfeller av feilberegning fra kommunens side, jf. introduksjonsloven § 14, eller å kreve tilbakebetaling i tilfeller hvor en person har mottatt feilaktige ytelser og hadde skyld i feilutbetalingen fra kommunen jf. introduksjonsloven § 15.

Denne adgangen kan sammenliknes med adgangen til å kreve ytelser tilbakebetalt etter ftrl. § 22-15. Det vises i lovforarbeidene til at tilbakebetalingen skal reguleres på samme måte som i ftrl. §§ 22-14 og 22-15.¹¹⁹ Dette forutsetter en konkret helhetsvurdering hvor graden av skyld, tiden som har gått og størrelsen på beløpet er relevante momenter, jf. ftrl. § 22-15 første og femte ledd.

Dersom en deltaker selv avbryter programmet eller det blir fattet vedtak om stans på grunn av individuelle forhold vil det også medføre at introduksjonsstønaden bortfaller, ettersom utbetaling av denne henger nært sammen med deltakelse i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 8 første ledd.

4 Tilsyn og klage

4.1 Tilsyn med introduksjonsloven

På bakgrunn av en Fafo-evaluering av praktiseringen av introduksjonsloven som viste at en del av kommunene ikke klarte å oppfylle alle pliktene de var pålagt gjennom introduksjonsloven¹²⁰ ble det ved lovendring av 24. juni 2011¹²¹ vedtatt å innføre statlig

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 89

¹²⁰ Prp. 79 L (2010-2011) s. 3

¹²¹ i kraft 1. september 2012, i følge resolusjon av 16 desember 2011 nr. 1276

tilsyn med kommunenes praktisering av introduksjonsloven. Tilsynsmyndigheten ble lagt til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 23 første ledd, som ble gitt adgang til å føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av pliktene som er pålagt i henhold til introduksjonsloven kap. 2-4 og § 25 tredje og fjerde ledd. I tillegg ble kommunene selv pålagt plikt til å føre internkontroll med sin etterlevelse av de samme bestemmelsene, jf. introduksjonsloven § 24.

Som utgangspunktet står hensynet til det kommunale selvstyret sterkt, men Stortinget valgte på dette området å innføre en strengere regulering av hensyn til at nyankomne innvandrere skal få en minstandard av innhold i introduksjonsprogrammet. Ordningen med tilsyn er således i tråd med lovens formål ettersom den er ment å skulle bidra til den enkeltes integrering. Videre mente lovgiver at internkontrollen vil bidra til å øke kommunenes fokus på å oppfylle pliktene de er pålagt etter introduksjonsloven.¹²²

Det er videre fastlagt i introduksjonsloven § 23 andre ledd, at kommuneloven (kompl.) kapittel 10 A gjelder for tilsynet. Det er foreløpig bare gjennomført og ferdigrapportert piloter av tilsyn i noen få kommuner. Fylkesmannsembetenes årsrapporter gir uttrykk for at det er positivt for kompetansebyggingen med tilsyn, men at det er svært ressurskrevende.¹²³ Målet med tilsynet er å vurdere hvorvidt praksis samsvarer med kravene som oppstilles i loven. Under tilsynene for 2013 har det blitt undersøkt hvorvidt programmene har vært helårige og på full tid, i henhold til kravet i introduksjonsloven § 4 andre ledd.¹²⁴

Tilsynene viser at en del av kommunene, særlig de mindre, sliter med praktiske utfordringer ved noen av pliktene, for eksempel å tilby heltidsprogram med individuell plan.¹²⁵ Dette innebærer at deltakernes rettssikkerhet ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

¹²² Prp. 79 L (2010-2011) s. 13

¹²³ Bl.a. Årsrapport 2012 Fylkesmannen i Rogaland s. 15

¹²⁴ IMDi (2013 b)

¹²⁵ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2013) s. 5 og Fylkesmannen i Nordland (2013 b) s. 11

Gjennom innføringen av tilsyn med kommunene har man imidlertid nå en ytterligere kontrollmekanisme som skal bidra til å styrke rettssikkerheten til deltakerne.

4.2 Klageadgang

Klageordningene innen forvaltningsretten er en del av kontrollmekanismene for å ivareta rettssikkerheten til gruppen som er rettighetshavere etter den enkelte lov. Undersøkelser viser at klageadgangen som følger av introduksjonsloven blir lite benyttet, selv om det har skjedd en økning i antall klager de siste årene. I 2010 var det rundt 40 klager på introduksjonsloven totalt og 9 000-10 000 deltakere i introduksjonsprogrammet,¹²⁶ mens tallene i 2012 har økt til rundt 90 klager, hvorav 70 vedtak ble stadfestet og 6 klager avvist,¹²⁷ og 13 200 deltakere i introduksjonsprogrammet.¹²⁸ Tatt i betraktning at antallet som går over i jobb eller utdanning går ned og funn som viser at det flere steder mangler individuell tilpasning av programmet, skulle en tro at antall klager var enda høyere. Disse tallene er faktorer som tyder på at gruppen rettighetshavere etter loven har vanskelig for å ivareta sine egne interesser, og dette kan medføre at avstanden mellom å ha rett og å få rett blir stor.

En positiv angivelse av hvilke avgjørelser som er å regne som enkeltvedtak, fremgår av introduksjonsloven § 21 første ledd litra a-e. De fem formene for avgjørelser som omfattes er tildeling av program, stønad og opplæring i norsk- og samfunnsfag, vesentlig endring av individuell plan, stans, permisjon og visse trekk i stønaden.

Det oppstilles fire ulike resultater i fvl. § 34, som fylkesmannen kan benytte i saker som kommer inn til behandling, etter at kommunen har vurdert saken og skrevet sin innstilling. Embetet kan avvise saker som ikke har klagerett, stadfeste de riktige vedtakene som kommunen har fattet og oppheve vedtak som ikke er riktige. Hva gjelder de sistnevnte, kan

¹²⁶ Prp. 79 L (2010-2011) s. 12

¹²⁷ Fylkesmannsembetenes årsrapporter for 2012

¹²⁸ SSB (2013 b)

fylkesmannen enten gi klageren medhold eller sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Fylkesmannen som klageinstans har adgang til å vurdere ”alle sider av vedtaket,” jf. introduksjonsloven § 22 første ledd. Den alminnelige prøvelsesadgangen i forvaltningsretten er fastlagt i fvl. § 34, som gir klageorganet mulighet til å prøve alle sider av saken, samtidig som det settes skranker for prøving av det frie skjønn. Her skal klageorganet være tilbakeholden med prøvingen. Når det gjelder prøving av forvaltningens frie skjønn i avgjørelser fattet etter introduksjonsloven, følger det imidlertid av introduksjonsloven § 22 andre ledd, at det kun er adgang for fylkesmannen å endre vedtaket dersom skjønnets må anses å være ”åpenbart urimelig”. Prøvelsesadgangen er dermed i praksis ytterligere innskrenket i forhold til den alminnelige prøvelsesadgangen etter fvl. § 34.

Bestemmelsen er utformet i samsvar med prøvingsadgangen for klagesaker etter lov om sosiale tjenester i NAV § 48. Det ble vurdert i forarbeidene at samme prøvelsesadgang som for vedtak etter sosialtjenesteloven var hensiktsmessig av hensyn til det kommunale selvstyret, fordi en videre adgang ville gi fylkesmannen adgang til å prøve vurderinger basert på lokale forhold som kommunen selv er nærmest til å vurdere.¹²⁹ Forarbeidene gir imidlertid ingen veiledning til vurderingen av hvorvidt et vedtak er åpenbart urimelig. Omgjøringsadgangen som følger av fvl. § 35 første ledd litra c sammenholdt med ugyldighetslæren for tilfeller hvor det er tatt utenforliggende hensyn eller det foreligger myndighetsmisbruk, gjelder imidlertid fullt ut.¹³⁰

4.3 Saksbehandlingen ved fylkesmannsembetene

4.3.1 Innledning

På grunnlag av søknad om innsyn via elektronisk postjournal på www.regjeringen.no har jeg fått innsyn i til sammen 21 vedtak fattet etter introduksjonsloven ved ulike

¹²⁹ NOU 2001:20 punkt 11.4.3.

¹³⁰ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 98

fylkesmannsembeter. Utvalget av embeter er tilfeldig, men basert på hvilke saker jeg fant ved å søke og ut fra hvilke fylkesmannsembeter som innvilget innsyn. Resultatet er at jeg har fått innvilget innsyn i saker spredt over hele landet. En svakhet er likevel at jeg ikke har fått innsyn i et stort antall saker. Dette skyldes til dels at antallet klager er lavt, dels at jeg ikke fikk innvilget innsyn ved alle embetene jeg søkte hos og dessuten av hensyn til tiden jeg hadde til rådighet. Vedtakene jeg har fått innsyn i vil derfor ikke kunne sies å vise hele bildet av rettstilstanden på området i dag, men de vil kunne vise tendenser når de ses i sammenheng med statistikk over antall saker som ble behandlet av fylkesmannsembetene totalt i 2012 og utfallet av disse.

Utgangspunktet for vurderingen av saksbehandlingen ved fylkesmannsembetene er hvorvidt fylkesmannsembetene som klageorgan ivaretar den prosessuelle rettssikkerheten til klagerne og dermed fungerer som den kontrollmekanismen for rettssikkerheten som de er forutsatt å være.

4.3.2 Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Hedmark

Av de tre sakene fra Fylkesmannen i Hedmark, gjelder to utvidet program, jf. introduksjonsloven § 5 og en gjelder stans av programmet.

I behandlingen av den første saken som angår utvidet program med et tredje år, 2012/6964 (Hedmark 1), prøves kommunens frie skjønn ved vurderingen av klagerens behov i lys av introduksjonsloven § 5. Stadfestelsen av kommunens vedtak begrunnes i at klager allerede er over i kvalifiseringstiltak i regi av NAV, og derfor ikke har behov for eller anledning til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Den andre, 2012/4840 (Hedmark 3) avvises, uten annen henvisning til hjemmel enn at kommunen hadde adgang til å avvise på grunn av oversitting av klagefristen. Lovanvendelsen prøves dermed uten at fremgangsmåten er synlig for klager i etterkant. I vedtaket som gjelder stans av programmet, Hedmark 2¹³¹ prøves kommunens vurdering av klagers behov, men det vises ikke til hjemmelen for

¹³¹ Se punkt 3.6

vurdering av stans. På bakgrunn av at vedkommende anses å være grunnleggende kvalifisert og er fulltidsstudent, stadfestes kommunens vedtak.

Felles for sakene er de er fattet innen en måned etter oversendelse fra kommunen. Det er positivt for klager med en rask avklaring og at kommunens skjønnsutøvelse prøves, men på den annen side må det stilles spørsmål ved hvorvidt saksbehandlingen har vært grundig nok. At to av sakene ikke har tilstrekkelige henvisninger til lovhjemler, taler klart mot at rettssikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt.

4.3.3 Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Hordaland

Den ene saken fra Fylkesmannen i Hordaland, 2013/9995 (Hordaland 1) gjelder permisjon for tannlegebehandling i utlandet, jf. forskrift til introduksjonsloven § 5-1. Det vises til rundskriv Q-20/2012 og kommunens skjønnsmessige vurdering prøves i lys av at slik permisjon ikke er en rettighet, og det vises til at reglene om permisjon skal samsvare med reglene i arbeidslivet. Kommunens vedtak ble derfor stadfestet. Den andre saken, 2012/14451 (Hordaland 2), gjelder stans av programmet, jf. introduksjonsloven § 7. Fylkesmannen prøver lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen, og kommer på bakgrunn av stort illegitimt fravær i kombinasjon med at kommunen har gitt klager sjanser til forbedring og forklart konsekvensene av fravær, til at kommunens vedtak må stadfestes.

Felles for sakene er kort saksbehandlingstid hos fylkesmannen og en grundig prøving av kommunenes frie skjønn. De gir en redegjørelse for gjeldende rett på området og hvilke hjemler som benyttes, og er svært oversiktlige. Disse momentene bidrar til å ivareta rettssikkerheten.

4.3.4 Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Av de fem sakene fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal gjelder to av sakene utvidet program, jf. introduksjonsloven § 5, to saker gjelder stans av programmet, jf. introduksjonsloven § 7 og den siste saken gjelder retten til deltakelse i programmet, jf. introduksjonsloven § 2.

I vurderingen av de to sakene som gjelder utvidet program, 2012/8616 (Møre og Romsdal 1) og 2013/3681 (Møre og Romsdal 2), vises det til det rettslige grunnlaget, og fylkesmannen kommer til at sakene ikke kan overprøves fordi kommunene har foretatt grundige vurderinger av de relevante forholdene. Kommunenes vedtak blir derfor stadfestet. I de to neste sakene ble kommunenes skjønnsutøvelse prøvet. Den første saken, 2012/6700 (Møre og Romsdal 3) ble stadfestet med henvisning til at kommunen hadde foretatt rett vurdering av det udokumenterte fraværet, og den andre saken, 2012/2683 (Møre og Romsdal 4) gjaldt klager som hadde flyttet til et annet fylke. Vedtaket stadfestes med henvisning til at klager var informert om konsekvensene av flytting. Den siste saken, 2012/865 (Møre og Romsdal 5) gjaldt avslag på søknad om program for innvandrere som allerede var grunnleggende kvalifisert. Fylkesmannen prøver således både lovanvendelsen og kommunens utøvelse av det frie skjønn. Deretter konkluderer fylkesmannen med stadfesting av kommunens vedtak.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal redegjør i alle sakene for rettslig grunnlag og de fleste vedtakene har kort saksbehandlingstid. Prøvingsintensiteten varierer imidlertid blant sakene. To av vedtakene konkluderer med at skjønnets ikke er åpenbart urimelig uten noen videre redegjørelse, mens fylkesmannen i de to andre sakene gjennomgår momentene i skjønnsutøvelsen og dermed prøver det frie skjønnets.

4.3.5 Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Saken som er behandlet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012/16998-3 (Oslo og Akershus 1) gjelder avslag på utvidet program, jf. introduksjonsloven § 5. Fylkesmannen fremlegger en grundig redegjørelse for saksforholdet og relevante lovbestemmelser, før det foretas en prøving av kommunens skjønnsutøvelse. Fylkesmannen går igjennom og vurderer alle momentene som kommunen har vektlagt, og konkluderer med at kommunens skjønnsutøvelse ikke var åpenbar urimelig, før vedtaket stadfestes.

Vedtaket bærer preg av en grundig saksbehandling, mens saksbehandlingstiden var i overkant av fem måneder. Dette er lang tid, tatt i betraktning at klager ikke var i jobb da vedtaket ble påklaget. Det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt en grundig prøving veier

opp for den lange saksbehandlingstiden i denne saken. På grunnlag av bare ett vedtak er det derimot ikke mulig å fastslå om lang saksehandlingstid er et generelt problem i fylket.

4.3.6 Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Rogaland

To av sakene som er behandlet av Fylkesmannen i Rogaland gjelder utvidet program, jf. introduksjonsloven § 5, og den siste saken gjelder stans av programmet, jf. introduksjonsloven § 7.

I den første saken om utvidet program, 2013/1570 (Rogaland 1), redegjør fylkesmannen både for den rettslige og den faktiske siden av saken. Deretter prøves kommunens skjønnsmessige vurdering på grunnlag av at klager selv hadde innvirkning på resultatet av introduksjonsprogrammet og fordi vedkommende har tilbud om fortsatt norskopplæring. Den andre saken, 2013/2969 (Rogaland 3) stadfestes også etter en grundig vurdering. Det vises til at saken gjaldt utvidet program i tilflyttingskommunen, noe kommunen ikke har plikt til å tilby. Den tredje saken, Rogaland 2¹³² som gjaldt stans i programmet, oppheves av fylkesmannen og sendes tilbake til kommunen for ny behandling. Fylkesmannen finner at kommunen har begått en saksbehandlingsfeil ved at klager ikke er gitt skriftlig varsel om stans, og mulighet til å uttale seg før vedtaket ble truffet.

Det er foretatt en grundig prøving av alle de tre vedtakene, og at Fylkesmannen oppdager saksbehandlingsfeil av denne typen, viser at det er gjort grundige undersøkelser, jf. fvl. § 33. Videre vitner det om at effektivitetshensyn er ivaretatt gjennom rask saksbehandling.

4.3.7 Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Telemark

Saken som er behandlet av Fylkesmannen i Telemark, 2012/1092 (Telemark 1) gjelder stans av introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 7, på bakgrunn av at klager allerede er kvalifisert, jf. introduksjonsloven § 2 første ledd. Saken behandles av fylkesmannen for andre gang. Første gang ble kommunens vedtak overprøvd og sendt tilbake for ny vurdering. Fylkesmannen prøver også denne gangen kommunens vurdering.

¹³² Se punkt 3.6

Det vises det til rettslige grunnlaget, og det faktum at klager har bestått norskprøve 2 og har fått plass ved videregående skole blir avgjørende for fylkesmannens vedtak om stadfestelse.

Rettsikkerheten anses ivaretatt gjennom en nokså effektiv saksbehandling, og at fylkesmannen prøver kommunens skjønnsutøvelse. Saksbehandlingstiden for det ene vedtaket er fire måneder, og dermed noe lengre enn for det andre. Klager hadde i saken bistand av advokat, som bidro til å fremme relevant argumentasjon og ivaretok dermed klagers rettslige interesse.

4.3.8 Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Troms

Jeg har fått innsyn i tre saker fra Fylkesmannen i Troms. Alle sakene omhandler utvidet program, jf. introduksjonsloven § 5. Det ene vedtaket består imidlertid av to spørsmål, hvorav den ene saken gjelder klage på individuell plan, jf. introduksjonsloven § 6.

De to sakene som bare gjelder utvidet program, Troms 1¹³³ og Troms 3, blir begge stadfestet på grunnlag av en gjennomgang av kommunens vurderinger. I Troms 3 påpeker fylkesmannen at både kommunens rettslige vurdering og skjønnsutøvelse er knapp, men kommer til at resultatet ville bli det samme med en ny behandling. I Troms 1 kommer fylkesmannen til at klager er grunnleggende kvalifisert, mens i Troms 3 blir klagers manglende innsats i programmet, sett i lys av lang skolegang fra hjemlandet, avgjørende for at stadfestelsen. Troms 2 består av to saker som behandles individuelt. Det første spørsmålet gjaldt klagers individuelle plan, som ble påklaget fordi vedkommende ikke ville ha språkpraksis som en del av denne. Fylkesmannen gjennomgikk de rettslige kravene til individuell plan, og stadfestet kommunens vedtak om individuell plan, med en henvisning til at introduksjonsprogrammet skal inneholde tiltak som forbereder deltakerne på yrkesdeltakelse. Når det gjelder vedtaket om utvidet program, ble kommunens skjønnsutøvelse overprøvd av fylkesmannen. På bakgrunn av at kommunen ikke hadde

¹³³ Fylkesmannen i Troms har anonymisert saksnumrene, derfor blir kun denne benevnelsen brukt

adgang til å stanse programmet fordi deltaker var uenig i den individuelle planen, ble vedtaket opphevet og sendt tilbake til kommunen for en ny vurdering.

Fylkesmannen i Troms foretar i alle sakene en gjennomgang av rettslig grunnlag og relevant faktum. Videre prøves både lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen, og sakene er behandlet innen to måneder. Klagernes rettssikkerhet må anses ivaretatt gjennom den grundige og effektive saksbehandlingen.

4.3.9 Saksbehandlingen hos Fylkesmannen i Vest-Agder

Den ene av sakene som er behandlet av Fylkesmannen i Vest-Agder, 2012/7183 (Fylkesmannen i Vest-Agder 1) gjelder utvidet program, jf. introduksjonsloven § 5. Fylkesmannen redegjør for rettslig grunnlag og foretar deretter en prøving av kommunens skjønnsutøvelse. Kommunens vedtak blir stadfestet på grunnlag av at klager hadde fått innvilget grunnskoleopplæring, flyktningstipend og studielån. Den andre saken, 2012/5652 (Fylkesmannen i Vest-Agder 2), gjelder retten til introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven § 2 etter å ha vært fraværende etter en permisjonsperiode. Fylkesmannen redegjør for gjeldende rett og prøver kommunens lovanvendelse og skjønnsutøvelse. Det konkluderes deretter med at kommunens vurdering av at klager ikke lenger er å regne som nyankommet ikke er lovstridig, og at skjønnsutøvelsen ikke er åpenbart urimelig.

Fylkesmannens prøving av kommunens skjønnsutøvelse er i begge tilfeller nokså kortfattet, og saksbehandlingstiden er i begge tilfeller i overkant av to måneder. Det kan på grunnlag av den kortfattede prøvingen stilles spørsmålsteget ved hvorvidt rettssikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt.

4.3.10 Sammenfatning av saksbehandlingen hos fylkesmannsembetene

Tendenser som må påpekes etter denne gjennomgangen er blant annet at rundskriv Q-20/2012 ofte benyttes som rettskilde heller enn som tolkingsfaktor. Dette har sammenheng med at fylkesmannsembetene er bundet gjennom instruks til å følge rundskrivet. De fleste vedtakene gir ikke uttrykk for at det er sett hen til ulike kilder, og foretatt en egen tolkning.

Rundskrivet må dermed sies å ha stor rettskildemessig betydning i praksis. Det er positivt for den enkeltes rettssikkerhet at praksis på området er ensartet, men på den annen side er det som nevnt ikke gitt at denne praksisen hadde blitt støttet dersom den hadde blitt tema for domstolene. Denne utstrakte bruken av rundskrivet kan videre være til hinder for at det gjøres individuelle vurderinger i tilfeller hvor det er nødvendig.

Når det gjelder prøvingsintensiteten varierer også denne mellom embetene. Særlig ved fylkesmannsembetene i Troms, Hordaland og Oslo og Akershus er lovanvendelse og utøvelsen av det frie skjønn grundig prøvet i vedtakene. Samtidig gis klager utførlige redegjørelser for det aktuelle regelverket, og det er dermed mulig for klager å se hva som er vurdert og vektlagt. Dette ivaretar i stor grad klagers rettssikkerhet. På den andre siden av skalaen er vedtakene som mangler hjemmel eller redegjørelse for prøvingen av kommunens skjønnsutøvelse. Med slike mangler, er det vanskelig for klager å vurdere fylkesmannens klagebehandling, og rettssikkerheten kan ikke anses ivaretatt i disse tilfellene.

Mange av vedtakene jeg har vurdert, bærer preg av at deltakeren ikke har forstått hvilke argumenter som er relevante for de ulike vurderingene. Det må derfor antas å være en klar sammenheng mellom begrensede norskkunnskaper og at argumentene er få og knappe.

4.3.11 Deltakernes stilling i klageomgangen

Gjennomgangen av sakene, sett i lys av at få klager og bare litt over halvparten av deltakerne går over i aktivitet etter endt program, taler for at mange har vanskeligheter for selv å skulle ivareta sine rettslige interesser. Det må således sies å være behov for rettshjelp blant rettighetshaverne etter introduksjonsloven. Dette behovet kan til en viss grad anses ivaretatt gjennom forvaltningens veiledningsplikt, som bør inneholde informasjon om de aktuelle reglene og saksgangen, i tillegg til informasjon om hvilke omstendigheter som har betydning i den enkelte sak, jf. fvl. § 11.

Saker etter introduksjonsloven faller i utgangspunktet ikke innunder det saklige dekningsfeltet for fri rettshjelp.¹³⁴ Av de sakene jeg har gjennomgått, fremgår det kun av to vedtak at klager har hatt rettslig bistand. I en av disse sakene, Telemark 1, hadde advokat Geir Kristiansen skrevet merknader til klagen. Jeg tok derfor kontakt med han for å undersøke bakgrunnen for at han hadde skrevet denne klagen. Det viste seg at han hadde skrevet denne klagen som en promotering for klienten fordi han mente at klientens norskkunnskaper ikke var tilstrekkelige for den juridiske argumentasjonen som krevdes for å utforme klagen og han dekket dermed klagers rettshjelpsbehov kostnadsfritt.¹³⁵

Deltakelse i introduksjonsprogrammet må sies å være av stor velferdsmessig betydning for den enkelte ettersom et vellykket program kan innebære deltagelse i arbeids- og samfunnslivet. Det må derfor stilles spørsmålsteget ved hvorvidt rettssikkerheten for de som klager, særlig på bakgrunn av stans eller etter avslag på utvidet program, er ivarettatt gjennom kommunens veiledningsplikt i klageomgangen.

På den annen side skal det i saker vedrørende velferdsrettigheter i utgangspunktet være mulig å argumentere for sin egen sak, uten advokatbistand. Det offentlige veiledningsplikt må her vurderes opp mot behovet for fri rettshjelp. Det avgjørende her må være at resultatet er at rettssikkerheten ivaretas på en god måte. Ettersom mange har språkvansker, er det nærliggende å anta at mange har behov for hjelp til å utforme klagen. Det vil imidlertid falle utenfor forvaltningens veiledningsplikt å utforme klager, og det bør derfor gis fri rettshjelp i disse sakene.

Saksbehandlingstiden er jevnt over nokså kort. Det er positivt at fylkesmannsembetene på den måten bidrar til en rask avklaring av klagers rettigheter. Det bør vurderes om klager i

¹³⁴ Jf. rettshjelpsloven § 11

¹³⁵ Kristiansen (2013)

tilfeller av lang saksbehandlingstid,¹³⁶ bør få fortsette i introduksjonsprogrammet under klagebehandlingen. Med mindre klager kommer seg raskt i jobb, kan vedkommende i slike tilfeller risikere å ikke ha noen aktivitet, og dermed stopper integreringsprosessen opp.

5 Avslutning

Spørsmålet blir så om reglene i introduksjonsloven er formålstjenlige, om de styrker nyankomne innvandreres mulighet til deltakelse i arbeidslivet, samfunnslivet og den økonomiske selvstendigheten. Det må først fastslås at formålsbestemmelsen i introduksjonsloven § 1 er utformet noe vagt, ved formuleringen ”styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse”. Enhver kan sies å ha en styrket mulighet til å komme i utdanning etter å ha gjennomført introduksjonsprogrammet og lært seg grunnleggende norsk. På den annen side var det heller ikke lovgivers intensjon å gi bestemmelsen et selvstendig rettslig innhold.¹³⁷

Integreringsarbeid bærer preg av å være svært komplekst, ved at flere faktorer spiller inn på resultatet. En del av disse er det utfordrende å jobbe med i lovgivningen, som for eksempel at etternavn viser seg å ha stor betydning for hvorvidt man i det hele tatt blir innkalt til jobbintervju.¹³⁸ En mulighet er at kommunene igangsetter prosjekter hvor det samarbeides med bedrifter og næringslivet, og det oppfordres til å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv ved å ansette personer med innvandringsbakgrunn.

Det er kun en begrenset personkrets som har adgang til introduksjonsprogrammet. Det må imidlertid antas at langt flere hadde hatt bedre muligheter til å delta i samfunns- og yrkeslivet dersom de hadde rett og plikt til et individuelt tilpasset introduksjonsprogram. Det bør derfor vurderes å utvide personkretsen som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet ytterligere. En utvidelse vil særlig kunne være til gunst for

¹³⁶ Et eksempel på lang saksbehandlingstid er sak 2012/16998-3 (Oslo og Akershus 1) hvor søknad om forlenget program ble fremmet 9. mai 2012 og endelig vedtak ble fattet av fylkesmannen i Oslo og Akershus 22. januar 2013

¹³⁷ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 109

¹³⁸ Hegtun (2012)

kvinner, ved å bedre deres økonomiske stilling og på sikt deres muligheter for deltakelse i arbeidslivet.

Spørsmålet som så reises er hvordan en skal få til en balansegang mellom det kommunale selvstyret på den ene siden og like muligheter for integrering på den andre siden. I forlengelsen av dette dermed må det vurderes om rammene i dagens lov tilstrekkelige, eller om loven bør stille strengere krav til kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet. Det kan tenkes at situasjonen for en del nyankomne innvandrere bedres allerede ved utvidelsen av omfanget på norskopplæringen fra 300 timer til 600 timer fra og med 1. juli 2011.¹³⁹

Alle har riktignok krav på individuell plan, men ettersom undersøkelser viser at flere kommuner har slitt med å gjennomføre dette, er det viktig at fylkesmannsembetene følger opp de kommunene som enda ikke gjennomfører denne plikten. Som nevnt innledningsvis har deltakerne i programmet svært ulike kvalifikasjoner og kulturell og geografisk bakgrunn. Det kan variere fra ingen skolegang i det hele tatt, til fullført utdanning fra hjemlandet. Ved utformingen av individuell plan er det derfor viktig at alle møtes med utgangspunkt i sin bakgrunn, og at de gis en rettferdig forskjellsbehandling hvor det er behov for det. Sammen med grundig informasjon og veiledning til deltakerne, vil det kunne bidra til individuelt tilpassede introduksjonsprogram.

Det bør vurderes om det fra statlig hold må oppfordres til å endre fokus ved vurderingen av utvidet program på lokalt plan. Vurderingen bør gjøres i et langtidsperspektiv, og ikke bare ses som et spørsmål om kostnader på kort sikt. I et langtidsperspektiv er det nærliggende å anta at flere stiller enda sterkere på arbeidsmarkedet og ellers i samfunnslivet dersom de får et introduksjonsprogram som også er tilpasset det de selv anser å ha behov for av både innhold og omfang.

¹³⁹ Jf. resolusjon av 24. juni 2011 nr. 645

Det bør legges opp til at illegitimt fravær sanksjoneres på andre måter enn at programmet stanses. Kommunen har allerede mulighet til å foreta trekk i den enkeltes ytelser, og dette kan gjøres i kombinasjon tettere oppfølging av den enkelte.

Et ytterligere spørsmål som reiser seg er om introduksjonsloven er tilrettelagt for at den enkelte skal kunne ivareta sin rettigheter og plikter som oppstilles i loven. En del av regelverket er vanskelig tilgjengelig, blant annet på grunn av forskriftsfesting av en del regler som er av stor velferdsmessig betydning for den enkelte. Dette vanskeliggjør muligheten for forutberegnelighet.

Tilsynene som har blitt gjennomført hittil viser at det i flere kommuner gjenstår å innføre og å gjennomføre viktige funksjoner i introduksjonsprogrammet, som individuell plan. Innføringen av tilsynsordningen må på bakgrunn av disse funnene sies å være en vellykket kontrollmekanisme som på sikt hever rettssikkerheten.

En gjennomgang av saksbehandlingen i de ulike Fylkesmannsembetene viser blant annet at det er få som klager og en stor variasjon i prøvingsintensiteten mellom fylkene. Det hadde antakelig kunnet bedre deltakernes rettssikkerhet dersom de hadde adgang til fri rettshjelp i klageomgangen. Klageordningen er i dag må det antas at det er flere som ikke forstår de forskjellige vilkårene og hvilke argumenter som er relevante i de ulike vurderingene. Rettssikkerheten i klageomgangen kan dermed ikke anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom klageadgang uten rett på fri rettshjelp.

Når det gjelder situasjonen for fremtiden fremgår det av Sundvollen-plattformen at den nye regjeringen vil fortsette å holde fokus på integreringsarbeidet.¹⁴⁰ Det heter blant annet at det skal settes fokus på en effektiv godkjenningsordning for utdanning fra utlandet, eventuelt i tilknytning til kompetansekurs, slik at vedkommende i størst mulig grad kan nyttiggjøre seg denne utdanningen i Norge.¹⁴¹ Videre uttales det at regjeringen vil fokusere

¹⁴⁰ Regjeringen Solberg (2013) s. 14

¹⁴¹ Regjeringen Solberg (2013) s. 22

på språkopplæring, som de anser som den viktigste nøkkelen til arbeidslivet. For å styrke særlig innvandrerkvinnens tilknytning til arbeidslivet ønsker regjeringen og yte gratis kjernetid i barnehagen i tilknytning til pliktig deltakelse i aktivitet eller språkopplæring.¹⁴² Dette fokuset ser etter min mening ut som at peker i riktig retning for å sikre en god integrering i tråd med lovens formål.

Introduksjonsloven må etter dette i stor grad anses å være formålstjenlig. Tiltak og endringer som bør gjøres er imidlertid å utvide retten til introduksjonsprogram, både personkrets og tidsomfang, og illegitimt fravær bør ikke resultere i at en mister retten til introduksjonsprogrammet. De fleste av disse endringene er det mulig å gjennomføre innenfor introduksjonslovens rammer.

Videre bør organiseringen av introduksjonsprogrammet til en viss grad reguleres i loven og en bør jobbe tettere opp mot næringslivet i kombinasjon med tilskuddsordninger for praksisplasser, slik at disse kan tilrettelegges for riktig opplæring. Således økes den enkeltes mulighet for å mestre arbeidet og dermed også sjansen for å fortsette etter endt praksis.

¹⁴² Regjeringen Solberg (2013) s. 15

6 Litteraturliste

6.1 Bøker

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. 5. utg ved Jan E. Helgensen. Oslo, 2001.

Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett*. 8. utg ved Eivind Smith. Oslo, 2006.

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse. *Velferdsrett I*. 5. utg. Oslo, 2012.

6.2 Lover

Norske lover

- | | |
|------|---|
| 1967 | Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.) av 10. februar 1967. |
| 1980 | Lov om fri rettshjelp (rettshjelpsloven) av 13. juni 1980 nr. 35. |
| 1992 | Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven – koml.) av 25. september 1992 nr. 107. |
| 1997 | Lov om folketrygd (folketrygdloven – ftrl.) av 28. februar 1997 nr. 19. |
| 1998 | Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova – oppl.) av 17. juli 1998 nr. 61. |
| 1999 | Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven) av 21. mai 1999 nr. 30. |
| 2003 | Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) av 4. juli 2003 nr. 80. |
| 2005 | Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (arbeidsmiljøloven – aml.) av 17. juni 2005 nr. 62. |
| 2008 | Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven – utlendl.) av 15. mai 2008 nr. 35. |
| 2009 | Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (lov om sosiale tjenester i NAV) av 18. desember 2009 nr. 131. |

Forskrifter

- | | |
|------|--|
| 2003 | Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning (forskrift til introduksjonsloven) av 18. juli 2003 nr. 973. |
|------|--|

- 2005 Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (forskrift om norskopplæring mv. for innvandrere) av 20. april 2005 nr. 341.
- 2005 Forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (nasjonalt introduksjonsregister) av 20. april 2005 nr. 342.
- 2009 Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) av 15. oktober 2009 nr. 1286.
- 2011 Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (forskrift om sosiale tjenester, personer uten bopel) av 16. desember 2011 nr. 1251.
- 2012 Forskrift om opplæring i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere (forskrift om læreplan for voksne innvandrere) av 19. april 2012 nr. 358.

Traktater

- 1951 De forente nasjoners konvensjon om flyktningers rettslige stilling (flyktningkonvensjonen), Genève, 28. juli 1951.
- 1966 Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), 16. desember 1966.
- 1967 Tilleggsprotokoll til konvensjon om flyktningers rettslige stilling (tilleggsprotokoll), 31. januar 1967.

6.3 Forarbeider

NOU

NOU 2001:20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*

Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*
- Ot.prp. nr. 30 (2003-2004) *Om lov om endringer i introduksjonsloven og utlendingsloven*
- Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) *Om lov om endringer i introduksjonsloven mv.*
- Ot.prp. nr. 23 (2005-2006) *Om lov om endringer i introduksjonsloven*

Ot.prp.nr.75 (2006-2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*

Prop.79 L (2010-2011) *Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven*

Prop.204 L (2012-2013) *Endringer i introduksjonsloven (personer med begrensninger i oppholdstillatelsen i påvente av dokumentert identitet)*

Innstilling til Odelstinget

Innst.O. nr. 23 (2005-2006) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i introduksjonsloven*

6.4 Rundskriv o.l.

Rundskriv Q-20/2012 - Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

6.5 Vedtak fattet ved fylkesmannsembetene

| | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| Fylkesmannen i Hedmark: | 2012/6964 (Hedmark 1) |
| | 2012/403 (Hedmark 2) |
| | 2012/4830 (Hedmark 3) |
| Fylkesmannen i Hordaland: | 2013/9995 (Hordaland 1) |
| | 2012/14451 (Hordaland 2) |
| Fylkesmannen i Møre og Romsdal: | 2012/8616 (Møre og Romsdal 1) |
| | 2013/3681 (Møre og Romsdal 2) |
| | 2012/6700 (Møre og Romsdal 3) |
| | 2012/2683 (Møre og Romsdal 4) |
| | 2012/865 (Møre og Romsdal 5) |
| Fylkesmannen i Oslo og Akershus: | 2012/16998-3 (Oslo og Akershus 1) |
| Fylkesmannen i Rogaland: | 2013/1570 (Rogaland 1) |
| | 2013/1331 (Rogaland 2) |
| | 2013/2969 (Rogaland 3) |
| Fylkesmannen i Telemark: | 2012/1092 (Telemark 1) |
| Fylkesmannen i Troms: | Troms 1 |
| | Troms 2 |
| | Troms 3 |

Fylkesmannen i Vest Agder: 2012/7183 (Vest Agder 1)
2012/5652(Vest Agder 2)

6.6 Nettdokumenter

Djuve, Anne Britt. **a)** *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: integreringspolitisk paradigmeskifte?* Oslo 2011. <http://www.fafo.no/pub/rapp/20210/20210.pdf> [Sisert 23. august 2013]

Djuve, Anne Britt, Kavli, Hanne C. og Anniken Hagelund. **b)** *Kvinner i kvalifisering - Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.* Oslo 2011. <http://www.fafo.no/pub/rapp/20193/20193.pdf> [Sisert 3. november 2013]

Enes, Anette Walstad og Kari Kraakenes ved SSB. *Monitor for introduksjonsordningen 2010.* Oslo, 1. mars 2011.
http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201110/rapp_201110.pdf [Sisert 29. oktober 2013]

Fylkesmannen i Nordland **a).** *Tilsynsrapport introduksjonsloven Vestvågøy kommune.* Bodø, 30. mai 2013.
<http://fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMNO/Barnehage%20og%20oppl%C3%A6ring/Grunnskole%20og%20videreg%C3%A5ende%20oppl%C3%A6ring/Tilsynsrapport%20Vestv%C3%A5g%C3%B8y%20kommune.pdf?epslanguage=nb> [Sisert 3. november 2013]

Fylkesmannen i Nordland **b).** *Tilsynsrapport introduksjonsprogram og oppl%C3%A6ring i norsk og samfunnsfag.* Fauske, 3. januar 2013.
<http://fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMNO/Barnehage%20og%20oppl%C3%A6ring/Grunnskole%20og%20videreg%C3%A5ende%20oppl%C3%A6ring/Tilsynsrapport%20introduksjonsprogram%20Fauske%20kommune.pdf?epslanguage=nb> [Sisert 7. november 2013]

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. *Tilsynsrapport – Deltakers rett til individuell plan etter introduksjonsloven*. Oppdal, 25. januar 2013.

http://www2.fylkesmannen.no/dm_applications/upload/tilsynsrapport_intro_Oppdal_1542_18947_mu8HS.pdf [Sisert 3. november 2013]

Fylkesmannsembetenes årsrapporter. <http://arapp.fylkesmannen.no/Default.aspx> [Sisert 3. november 2013]

Hegtun, Halvor. *Fikk jobbintervju da han fornorsket navnet sitt*. I: Aftenposten, 26. november 2012. <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Fikk-jobbintervju-da-han-fornorsket-navnet-sitt-7055131.html#.UlvUcyhZGOJ> [Sisert 14. oktober 2013]

IMDi. *iFAKTA 2012. Faktahefte om innvandrere og integrering*. Oslo, 25. oktober 2012. <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHef+terHaandbok/iFAKTA2012.pdf> [Sisert 12. september 2013]

IMDi a). *Bosetting av personer med begrensede tillatelser*. Oslo, 11. april 2013. <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2013/Bosetting-av-personer-med-begrensede-tillatelser/> [Sisert 5. november 2013]

IMDi b). *Statlig tilsyn og kommunal internkontroll*. Oslo, 3. mai 2013. <http://imdi.no/no/Introduksjonsordningen/introduksjonsloven/Statlig-tilsyn-og-kommunal-internkontroll/> [Sisert 30. oktober 2013]

Rambøll Management Consulting, *Analyse av resultatoppnåelse i Introduksjonsloven*. Oslo, 15. september 2011. http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Ramboll_FoU_intro.pdf [Sisert 6. november 2013]

Regjeringen Solberg. *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen, 7. oktober 2013.
<http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/plattform.pdf> [Sisert 29. oktober 2013]

Skatteetaten. *Grunnbeløpet i folketrygden*. 1. mai 2013.
<http://www.skatteetaten.no/Tabeller-og-satser/Grunnbelopet-i-folketrygden/> [Sisert 14. oktober 2013]

SSB **a**). *Lavere antall deltakere får jobb*. Oslo, 6. mai 2013.
<http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/lavere-andel-deltakere-faar-jobb>
[Sisert 18. september 2013]

SSB **b**). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Oslo, 21. juni 2013.
<http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar/2013-06-21#content> [Sisert 9. september 2013]

Stokke, Olga og Siri Gedde-Dahl **a**). *Hadde flaks og fikk jobb i Fredrikstad*. Aftenposten, 1. desember 2012. <http://www.aftenposten.no/article7059314.ece#.UjMF8OBZGOI> [Sisert 29. oktober 2013]

Stokke, Olga og Siri Gedde-Dahl **b**). *Voksen, men må leses for*. Aftenposten, 29. desember 2012. <http://www.aftenposten.no/article7079530.ece#.Um-NLSh0GOJ> [Sisert 13. september 2013]

Stokke, Olga og Siri Gedde-Dahl **c**). *20 år. 23 handlingsplaner. 672 tiltak. Men fortsatt er arbeidsledigheten blant innvandrere tre ganger så høy*. Aftenposten, 24. november 2012.
<http://www.aftenposten.no/article7053268.ece#.UjmnK-BZGOI> [Sisert 8. november 2013]

Stokke, Olga. *Ali Kofi fikk opphold, men ikke en kommune å bo i*. Aftenposten, 12. oktober 2013. <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Ali-Kofi-fikk-opphold-men-ikke-en-kommune-a-bo-i-7337318.html> [Sitert 4. november 2013]

UDI. *Årsrapport 2012: Migrasjon 2012 – fakta og analyse*. Oslo, 13.02.2013. http://www.udi.no/Global/UPLOAD/Publikasjoner/Aarsrapport/2012/UDI_aarsrapport_2012_oppslag.pdf?epslanguage=en [Sitert 21. oktober 2013]

6.7 Personlige meddelelser

Kristiansen, Geir. E-post. 23. august 2013.

Møllhausen, Vibeke Bugge. E-post. 6. november 2013.